

CAI
UN
-78731

Government
Publications



A Time for Action

Toward the Renewal of the Canadian Federation

The Right Honourable
Pierre Elliott Trudeau
Prime Minister



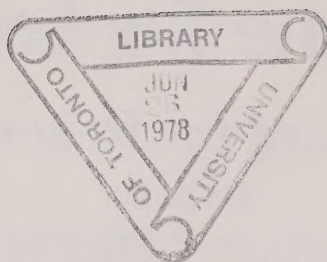
**Government
of Canada**

**Gouvernement
du Canada**

A Time for Action

**Toward the Renewal
of the
Canadian Federation**

CAI
UN
-78T3





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/39011812070110>

Prologue

*"Seemed to me quite united for the whole length
of my sojourn . . ."*

Report of Jean Talon on the
present state of Canada, 1667

"Canada is a vast Country of different elevations, capable, with its different Climates and degrees of exposure to the Sun, of yielding all the crops of olde France, without a single exception. Having, like France, warmth in the South, cold in the North, and a temperate zone midway between these two extremes.

"There are in many places naturall Meadows where grasses grow in great plenty, and of such good quality as to provide ample nourishment for all kinds of animals.

"Colde and dreadfull though the Winters be, the Climate is neverthelesse so healthfull that people are seldome sick and live a very long time, and the land, which is very uneven because of the Mountains and Valleys, is covered with a thick growth of trees which form one large Forest and which, to my mind, stifles fine, rich harvests.

"The fertility of the soyl is showne to us by the plentifull harvests which are produced each year from the cleared and cultivated land, all the more so as the fields are sown only from the end of April to the 15th of May, and yield their harvests at the end of August or the beginning of September. Thus all things necessary to life can be expected in abundant measure from this one Country if it is cleared and cultivated.

"The whole Country, variously watered by the St. Lawrence River and by other fine Rivers which empty into it, affords communication by means of these same Rivers with severall Indian nations rich in furs, particularly those which live in the North.

"Concerning the nations in the South, which we can reach by journeying up Lake Ontario, if the portages with which we are as yet unfamiliar are not too difficult, which, however, would not be without remedy, if these nations prove not to have the same plentifull supply of furs, they may have commodities of even greater value.

"It was on the first of these expeditions that Monsieur de Courcelles and I sent Seigneur de la Salle, who has a great eagerness for these enterprises, while on another occasion I instructed Seigneur de St. Lussou to push toward the West for as long as he could find means of subsistence.

"When travelling from Newfoundland to Cape Breton Island, I was obliged to anchor off the St. Pierre Islands to take in water in quite a beautiful Bay with a capacity for fifty vessels. There I found thirteen fishermen, all of whom were French, and four local habitants, among whom was one Englishman who spoke our language perfectly.

"What I discovered with my own eyes, as much on the voyage I made last Winter as on my visit to the advance posts last Spring, has strongly confirmed me in the hope that

New France will be able to supplye the Mother Country with a great deal of wood suitable for the construction of its vessels. In addition to ribs and planking, all appearances ensure extreemly good masts, since there is fir, spruce and red pine from which to make planks of such length and thicknesse as one would desire for a vessel's deck, bridge, cabins, beams and bow.

"I am not bolde enough to promise that the search for Mineralls will prove successful. But I am quite convinced that there is copper, iron and lead in Canada; this Country is so vast that it is difficult to come down on the exact place where they lye buried. Neverthelesse, I perceive that every year new knowledge is gayned as application is given to this search.

"I work as much as I can to unite the isolated settlements and bring them closer together, and I strongly believe that in the future settlers should be part of a community, hamlet, village or town; to shoue that this is an easy matter, I undertook to establish three villages in the neighbourhood of Quebec, which are already well advanced; I intend two more for the families which you purpose to send this year, and for whom the instruction which I have received directs me to prepare forty dwellings.

"Canada has come out of the inaction in which I found it on my return, and all its habitants thus far, including the women and maidens, have an open door to work so that, owing to the succour which the King graciously gave to families, and other bounties which He bestowed, the monies invested in the harvesting and cutting of wood as well as the rest of the enterprises launched by His Majesty, everyone is stirring, and no one dare put his hand out to beg any more, unlesse it be a childe too feeble or a man too olde, maimed or sick with an incurable illnesse.

"The young people of Canada devote themselves, indeed throw themselves, into the study of the arts and sciences and the learning of trades, especially the seafaring ones, to such a degree that if this inclination is fostered a little, there is ground for hoping that this Country will become a nursery of navigators, fishermen, sailors and artisans, all having a naturall disposition to these occupations.

"The People are a medley, being composed of severall elements, and although the habitants come from different provinces of France, the temperaments of which do not always accord, they seemed to me quite united for the whole length of my sojourn."

Table of Contents

| | Page |
|--|------|
| Prologue | |
| • “Seemed to me quite united for the whole length of my sojourn . . .” . . . | v |
| Chapter I — A Time for Commitment | |
| • Introduction | 1 |
| • The Canadian challenge | 2 |
| • Renewing ourselves | 2 |
| Chapter II — Affirmation of the Canadian Identity | |
| • The Canadian model | 5 |
| • Values we must share | 5 |
| • Values we are free to choose | 6 |
| • Learning to live with our differences | 7 |
| • The means of discovery | 7 |
| Chapter III — The Principles of Renewal | |
| • Pre-eminence of citizens and of their freedoms | 8 |
| • Full respect of native rights | 8 |
| • Full development of the two linguistic majorities | 9 |
| • Enhancement of the mosaic of cultures | 9 |
| • Self-development of regions | 10 |
| • Fostering economic integration | 10 |
| • Promoting national solidarity | 10 |
| • Interdependence of the two orders of government | 11 |
| • Strengthening Canada as a united country to serve all Canadians | 12 |
| Chapter IV — Renewing the Practice of Federalism | |
| • The early years | 13 |
| • Today | 14 |
| • Federalism in practice | 14 |
| • The federal government’s perspective | 16 |
| • Proposals for action | 17 |

Chapter V — A New Constitution for Canada

| | |
|--|--------|
| • Deficiencies of the Constitution | 19 |
| • Working toward constitutional change | 21 |
| • Major premises guiding renewal | 22 |
| • The process and timing of change | 24 |
| Conclusion | 26 |

Chapter I

A Time for Commitment

Something moves as it has never moved before in this land, moves dumbly in the deepest runnels of a collective mind, yet by sure direction toward a known goal. Sometimes by thought, more often by intuition, the Canadian people make the final discovery. They are discovering themselves.

Bruce Hutchison

Introduction

With this document the government launches a new and intensive effort towards the renewal of the Canadian Federation.

Canada has recently entered a period of reappraisal. Canadians feel that the time has come to reconsider what we are and to determine what we want to become. From the Atlantic to the Pacific, we have been discussing our history and our future. This document deals with these two aspects of Canadian reality.

We made a country out of a continent. It has been a great adventure. We built it with our own hands — a country stretching from Newfoundland to Vancouver Island, from Point Pelee to the northernmost reaches of the Arctic Islands. It took scarcely longer than the span of a man's life to do it. Many Canadians still remember the era of new settlements, the clearing of the land, the great beginnings, the time when there were only five million of us, when our major cities — there were a dozen or so — had populations of barely more than 20 thousand, when the railway and a handful of newspapers were the only means of linking region with region.

We came from everywhere. Some of our ancestors crossed the Bering Strait, others left the distant shores of Europe, Asia and Africa, still others came from the neighbouring lands of North America. Our first immigrants came from every province of France and Britain: later ones came from every corner of the world.

In order to adapt to the new continent, discover its spirit and learn to survive in its environment, our ancestors had to borrow the ways and customs of our native

peoples — a first instance of the cultural interaction which was to recur every time a new ethnic group landed here. Haphazardly brought together along trails, roads and portages, our families mingled their labours, sufferings and joys, joined their traditions and buttressed their courage, so that this country could develop socially, politically and economically.

We claimed an immense, almost unfathomable land in which "the soul — or the personality — seems to have indefinite room to expand," said the poet Rupert Brooke. A land which could encompass the 33 countries on the European continent, including the Soviet Union as far as the Urals. A country so enormous that the inhabitants of its various regions often visit neighbouring foreign cities — Seattle, Minneapolis, Detroit, New York or Boston, for example — long before the metropolises of other regions. A land so vast that many of us will never perceive its sweep, from north to south and east to west, except through the sometimes magnified and sometimes muted projections of the mass media.

If every part of the country looked like the next, whoever had seen one would have seen the others. But from the rocky coves of Newfoundland, to the gardens of the Niagara Peninsula, the flatlands of Saskatchewan, the rolling hills of the Laurentians and the peaks of the Rockies, where is the resemblance? We are all molded differently by our physical environment.

Molded differently, but in the same way as well. Gilles Vigneault's wintry land is not his alone; it is the *pays* of all Canadians. Indians and Inuit are not the only ones enraptured by the boreal magic of our northlands. The strange sense of boundless horizons does not rouse only Westerners, nor does the relentless drift of eternal glaciers move only the people of our mountains. In this country what the eye cannot see, the spirit must capture.

Such is the adventure of Canada. It has no analogy and no precedent. It has been difficult, but it has not ceased to challenge and exalt us. If it is to continue to do so, its form and manifestations must be renewed. History is beckoning us. It is exhorting us to apply ourselves to Canada's renewal with the same determination and selflessness that were shown by those who originally built this country. The time for commitment has come again.

The Canadian challenge

How many times has it been said that this country could not work? The dissonant voices of communities strung like beads between two oceans, each affirming its will to survive and its regional identity, could easily have led to another Babel.

The Intendant Talon, the first of our statesmen to appreciate the immensity of the task begun in New France, was already concerned about unity three centuries ago. *"I work as much as I can"*, he wrote to Colbert, *"to unite the isolated settlements and bring them closer together"*; he noted that their temperaments were not always in accord; and he was relieved that *"they seemed to me quite united for the whole length of my sojourn."*

Since then, unity has continually been a preoccupation of all governments of Canada. We were long obsessed by the prejudices and antagonisms which our forebears brought with them from the "old" countries and which were intensified by the quarrels we drifted into here. A number of us still bear the scars of these quarrels, for some wounds cut very deeply. For example, the West, which we took almost a century to settle and develop, has often despaired and perhaps still despairs of catching up with the East, "where everything started." Many areas of Quebec, Ontario and especially the Atlantic, have similarly felt neglected and still feel neglected.

Nevertheless, the country was built. In this vast land, people gradually discovered that their distinctive qualities could usefully complement one another, that their aspirations could be reconciled, and that some of their basic values could be shared. Our collective will to live together was founded on this discovery. It has been the basis of a political balance between our various regions which is still fragile and must be secured.

Another delicate balance must be established more firmly — that between our French-speaking and English-speaking communities. For many years, the presence of a strongly-rooted French-speaking community, in a country where the majority felt itself to be essentially British, was perceived as a source of complications and difficulties with which one would still have to bear for some time. Now, it has become clear that this community is

anything but temporary: it has survived, it has developed, it has established itself permanently within the Canadian fold.

But French-speaking Canadians remember the advantages they did not have, hopes that were not realized and the respect that they were denied. They are determined to see that the inequalities of the past are not repeated in the country at large, and especially not in Quebec, where they are concentrated. Human societies all too easily lapse into indifference: too often, they tend to extend respect only to the strong. French-speaking Canadians have too often learned that promises come to be respected when those who receive them can demand that they be honoured.

The same lesson has been learned by Canadians of other ethnic backgrounds who have settled here over the last hundred years. It has often taken a long time, and considerable effort, and extraordinary patience, to put an end to the vexations and the discrimination that have made so many Canadians who are not of British or French descent feel like second-class citizens in a country to which they have given their undivided loyalty. Even more bitter was the experience of Canada's native peoples, and even more pressing the need to recognize fully their dignity and their right to equal opportunity — a right they have yet to enjoy.

For the benefit of generations to come, therefore, we must strengthen the still delicate balance between regions, language communities, and ethnic and native groups, so that it will never again be compromised. This task challenges our hearts and minds, as it will test our wisdom.

Renewing ourselves

This test must begin with a form of exorcism. Too many outdated myths and old hang-ups persist in various parts of the country. They are like millstones around our necks; we must break the chains that bind us to them. Let us forget once and for all about the Plains of Abraham: the vanquished and vanquishers are dead. Let us "decolonize" Quebec in our own minds: Quebec is in full *renaissance*. Let us recognize the vitality of the Atlantic Provinces and dispel the pernicious notion that they are no longer

capable of the major role they played in building this country. Let us see Ontario for what it is: a province open to all and developing to everyone's benefit, not a bastion of selfishness. Let us celebrate the success of the Western Provinces in growing out of their dependence on the East. Our national mythology must come to reflect the realities of contemporary Canada.

This watershed in Canadian history gives us a unique opportunity to reshape our national destiny and to reshape it as we see fit. To this destiny, our whole country, all our regions and all our people must be committed. To accomplish it, we require a political framework: this will be considered in the following chapters. We require much more — a new openness of spirit, a new dedication stirring and moving in the hearts of Canadians.

For in the final analysis, it is the collective will of all Canadians which will ensure this country's survival. This collective will can assert itself only if the Canadian people become fully aware of their identity and understand what it means to be part of Canada, as suggested in Chapter II.

To achieve this understanding, Canadians need to unleash their curiosity and discover the other regions and communities of this country — just as the early settlers did. The beautiful passage by Bruce Hutchison which opens this chapter is prophetic, since it dates from 1957. Following in the footsteps of Cabot, Cartier, Mackenzie and Fraser, we must make the final discovery. It is for each of us to do this in our own way, in the circumstances of our particular lives. This document is addressed

to all Canadians equally: it does not seek to give pleasure to the clear conscience of some or to arouse any sense of guilt in others.

Over the course of their history, Canadians have developed their own identity, their own conception of government and society and their own world perspective. The principles of the renewal proposed by the government must be based on this identity, this conception and this perspective. These principles are set out in the third chapter of this document.

In conformity with those principles, the government pledges in the following chapters to improve the operation of our federal system and to renew our Constitution. In this vital task, the government will seek the cooperation of provincial governments. A time-table for the various stages of the process has been worked out. We are determined not to allow undue delay in this undertaking, which in our view is crucial for the country.

The renewal proposed by the government is worthy of our aspirations. It will require the efforts of both levels of government and all citizens. Canada is well able to undertake this renewal, which will significantly enhance the economic, social, political and cultural well-being of all Canadians.

We shall complete it as swiftly as possible, so that we may soon devote our energies and resources to the innumerable other tasks which require our attention.

Chapter II

Affirmation of the Canadian Identity

Our country is as young as the first days of creation. Life here is still to be discovered and named; this dim face and this silent heart of ours, all of these landscapes from before the coming of man, waiting to be inhabited and possessed by us, and that indistinct word uttered in the night, all of this calls forth the day and the light.

Anne Hébert

The renewal of the Federation does not by any means require some basic change in the character of the Canadian people. In order to bring it about, we need only be ourselves — but more consistently and more faithfully than in the past.

In a word, the current crisis of confidence is a crisis of our maturing. It will make us an adult nation, more sure and more aware of what we are and of what we can become. By no means must we renounce our national personality, our regional characteristics or our distinctive cultural traits, whoever we are or wherever we live in Canada. On the contrary, we must assert the Canadian identity, establish once and for all what this identity consists of, and express it more vigorously through our actions, both individual and collective.

We have been obsessed with this search for identity for a long time. "The future of Canada, I believe, depends very largely upon the cultivation of a national spirit", proclaimed the parliamentarian Edward Blake, scarcely six years after Confederation; "we must find some common ground on which to unite, some common aspiration to be shared, and I think it can be found alone in the cultivation of that national spirit to which I have referred." But for a long time the linguistic duality and regional diversity of Canada have been perceived as almost insurmountable obstacles to the creation of "a peculiar national temperament and bent of mind", in the words used by Archibald Lampman in the 1880s. Well before Hugh McLennan explored the idea of two solitudes, Pierre Chauveau deplored the fact that we Canadians, "English and French, climb by a double flight of stairs toward the destinies reserved for us on this continent, without knowing each other, without meeting each other, and without ever seeing each other, except on the landing of politics. In

social and literary terms, we are far more foreign to each other than the English and French of Europe." And Henri Bourassa warned that in Canada "there is Ontario patriotism, Quebec patriotism, or Western patriotism, each based on the hope that it may swallow up the others, but there is no Canadian patriotism, and we can have no Canadian nation when we have no Canadian patriotism."

In many respects, Blake, Lampman, Chauveau and Bourassa were right. More than ever, the survival of the country depends on the national spirit of Canadians. The renewal of the Canadian Federation must reflect a distinctly Canadian conception of the state and of society. We have built a lot of passageways between the two staircases on which our two linguistic communities are climbing "toward their destinies", and many more remain to be built.

But there was a basic flaw in the concept of national identity held by these early Canadians: they sought to cast Canada's identity into the inevitably more homogeneous mold of European nationalities. This was impossible, even at a time when the French and British were the only groups coexisting with native peoples within the Federation. Millions of people from other ethnic groups had to settle here for us to realize that Canada was irrevocably destined to be the country of diversity.

This is the first and perhaps the most important lesson which we must draw from our history. For to affirm Canada's identity we must first take stock of the nation's roots.

"A nation is a group of persons who have undertaken great projects together in the past and who hope to accomplish great things together in the future", said historian Frank Underhill, paraphrasing Michelet. The history of our first 110 years is full of great accomplishments; we have had so much to do that we have rarely taken the time to embroider these accomplishments into our national mythology or to tell each other how great they were.

Of course, Canada is still a young country. But this is no impediment to the crystallization of the Canadian identity, since this identity is based on traditions that are much

older than the country. Well before 1967 we commemorated the centenary of the first colonies in the West, of the first landings on the Pacific coast and of the founding of Vancouver. The first Loyalists, drawn northward by a deep attachment to British values, began arriving in Ontario and the Maritimes two centuries ago.

We are celebrating this year the 370th anniversary of the founding of Quebec City, the capital of New France, which even as a colony was continental in scale. This same land became the focal point of a long period of survival, followed by a remarkable renaissance. The first French settlement in Acadia occurred even before the founding of Quebec, almost contemporaneously with the first influx of Scottish Highlanders into Nova Scotia, but much later than the winterings of several nationalities in Newfoundland.

In all parts of the country these immigrants encountered native populations rooted in this continent for thousands of years, without adequately recognizing the part they were to play in the establishment of the country.

The Canadian model

These successive migrations transplanted in Canadian soil the values of great civilizations. We therefore share with the societies from which we originally came or with which we interact, such as the United States, universal values, and others which are more particular. But the synthesis which we have made of these values is highly original: with the passage of time and the required adaptation to distinctive realities, these values have acquired specific Canadian characteristics.

These values motivate our behaviour as individuals and determine our personality as a country. They govern the relationships among the different groups in Canada and determine the character of our social institutions. They define the form of our government and prescribe the rules governing our political institutions. They shape our aspirations, forge our ideals and provide direction for our future. In short, these values determine what we may legitimately call, without undue pride but also without false modesty, *the Canadian model*.

This synthesis of Canadian values is not fixed or unchangeable and hopefully will never be so. Canada is not a closed or rigid society — quite the contrary, the dynamism which it draws from its openness and diversity, as well as its continuing development and progress, bring a perpetual process of renewal to the Canadian people.

There are times when our value system changes almost imperceptibly as a result of the trimming, pruning and grafting spontaneously practised on it by Canadians. But there are other times when *the Canadian model* must be updated in a more explicit way, through conscious and persistent efforts. We have now entered such a period of deliberate reappraisal, comparable in many ways to the troubled times in the last century which preceded Confederation.

Values we must share

The renewal of the Federation requires first of all that we become aware of the values which we need to share, regardless of the community to which we belong or the region where we live.

This country, which Jean Talon already called Canada three centuries ago, has molded us and has made us much more alike than we generally think. With our tendency to emphasize our distinctive characteristics as members of one linguistic community or another, or inhabitants of one region or another, we must often be reminded by foreigners how much we have in common. We are all too prone to reduce culture to language or ethnic origin and, consequently, to underestimate the cultural values which we share.

Can there be a Canadian, for example, whose outlook has not been deeply marked by the stretches of seemingly infinite space — the high seas of our maritime regions, the boundless horizons of our prairies, the endless unfoldings of the St. Lawrence Valley, the limitless reaches of our Great Lakes? We all feel the call of the north, “a window which opens out on the infinite, on the potential, on the future”, the French academician André Siegfried noted some 40 years ago. We all have similar perceptions of nature and of the relationship between man and his environment; for the brute force of nature is more evident

and man's dominion over nature more precarious in this country than elsewhere. Canadian art and literature bear abundant witness to these cultural traits, whichever language they may be expressed in, whatever may be their region of origin.

We also share a great number of social and economic values. Our spirit is North American. We all believe in the pre-eminence and fundamental freedoms of the individual citizen, in equal opportunity for all, in democratic values and respect for the rule of law. Canadians also believe in the dynamics of individual enterprise, in the effective use of government institutions to serve our collective development, and in the sharing of the country's wealth and income among individuals and regions. New and constant efforts are needed to achieve a better integration of these values in Canadian society, and the renewal of the Federation provides an opportunity to make further progress in this direction. We may be of different minds as to the means to be used, but we have no difficulty in agreeing on overall goals since a national consensus truly exists in these areas.

However, other values must also be enshrined in our national consensus. They concern language equality, cultural diversity, the dignity of our native peoples and the self-development of our various regions. The current crisis demands that we make the efforts necessary to entrench these values and to accept their practical consequences.

Basically, all that is required of us in this connection is to accept that what we ask for ourselves be extended to others. We all assert our right to speak the official language which is ours by birth or by choice, and to deal with government institutions in that language. We all insist on our right to preserve our cultural heritage and to seek the assistance of governments in doing so. We all wish to see our regions develop in their own way, and expect to be able to choose, with those among our fellow Canadians who are closest to us, the lifestyle which we prefer.

The renewal of the Federation must lead to the recognition by each of us that all other Canadians have, in these areas, aspirations similar to our own. In the name of the diversity which we call upon to justify our own enjoyment of individual and collective freedoms, we must accept that these freedoms be extended to all other Canadians and that they be given the means to exercise these liberties.

We must go a little further: not only to accept that other Canadians and their communities are different from our own and want to stay that way; but also to respect them for what they are. There can be no place in a renewed Canada for arrogant, domineering or contemptuous attitudes toward this or that community. Friendship, solidarity and respect among our different communities are essential values of the Canadian identity. Dedication to these values will enable us to achieve much more than the mere survival to which our more pessimistic thinkers would limit us; we will be able to grow, to develop, to fulfil our great potential.

Values we are free to choose

Once these values have been well integrated into the national consensus, we will at last be able to devote ourselves, serenely and without compunction, to the cultivation of Canadian diversity. Each community, for its own betterment and to some extent for the good of others, will be able to develop its language and its culture and its regional characteristics, whatever these may be. In all other respects we will be able to choose the values that shape our attitudes, our aspirations and our lifestyles, and to resist in all good conscience pressures from those who would impose on us, in the name of unity, a sterile and pointless uniformity.

For although some Canadians have until now been satisfied with too narrow a national consensus, one which excluded values essential to the unity, stability and prosperity of the Federation, others have attempted to extend the consensus too far. Canadian identity is not a steamroller, and one of the key goals of our federal system of government is precisely to preserve and promote diversity. Uniformity would make Canada totally uninteresting, and eventually deprive the country of its *raison d'être*. Northrop Frye, the well-known Canadian critic, has perhaps expressed the essential difference between uniformity and unity better than anyone:

Uniformity, where everyone "belongs", uses the same clichés, thinks alike and behaves alike, produces a society which seems comfortable at first but is totally lacking in human dignity. Real unity tolerates dissent and rejoices in variety of outlook and tradition, recog-

nizes that it is man's destiny to unite and not divide, and understands that creating proletariats and scapegoats and second-class citizens is a mean and contemptible activity. Unity, so understood, is the extra dimension that raises the sense of belonging into genuine human life.

Learning to live with our differences

Why do we tend to complain about the distinctive character of other Canadians, while clinging so fiercely to our own? Why is it often difficult for us to accept that the institutions and symbols of the Federation should respect and celebrate the distinctive characteristics of other Canadians, while insisting that ours be respected and celebrated?

The admission made by an Inuit from Povungnituk to the visiting ethnologist applies to us all. "And so ignorant are we", he said, "in spite of all our shamans, that we fear everything unfamiliar. We fear what we see about us and we fear all the invisible things that are likewise about us, all that we have heard of in our forefathers' stories and myths."

In many respects, Canada is a country which is still unaware of itself; it is therefore in many respects a country still afraid of itself.

In spite of all our "shamans" — our politicians, our intellectuals, our journalists — we are all too often unaware of what we have in common; so we fear that we may be too different to remain united as a country.

There can be no doubt that we are different; but we don't quite know to what extent and in what ways. Thus we fear the imaginary harm which the distinctive features of other Canadians might cause us, but we find it hard to believe that our own differences might similarly frighten them; for we are very comfortable with what makes us different and have good reason to consider ourselves harmless.

Our forefathers have left us many stories and myths concerning aspects of regions and communities other than our own. But we are still too often unaware that things have changed and that these myths are false.

How can we dispel these outdated myths? How can we become aware of all the values and experiences we have in common? How can we establish the Canadian identity while learning to live with our differences?

The means of discovery

To this end we have means incomparably more powerful and more efficient than those which were available to earlier generations of Canadians. These include the airplane, the railways, the automobile, our education system, newspapers and periodicals, books, radios, television and films — in fact, everything that conveys human beings, their thoughts, their impressions and their hopes. It took La Vérendrye months to reach the Rockies; nowadays, a Montrealer can travel to Calgary in a few hours. It used to take months for news to travel from Halifax to Winnipeg; today, events can be relayed by radio or television in a few seconds. Books were until recently a luxury item which only the rich could afford; but mass publication has made them accessible to everyone. Not long ago, pictures could only be the work of artists, hanging in the homes of the rich, or else locked in the minds of the few who had the opportunity to travel; in our age television, photography and the cinema have brought an incredible wealth of images into every home. Our grandparents proudly remember the day when they heard a John A. Macdonald or a Wilfrid Laurier; today, radio and recording techniques enable us to replay at will the speeches of our politicians, to better understand and appraise them.

We therefore have all the means required to clarify the indistinct word heard by the poet Anne Hébert, and to bring forth the day and the light she glimpsed. But no government will ever be able to establish and develop the Canadian identity by way of legislation. Governments can help, support and facilitate the discoveries of Canadians; but this important dimension of the Federation's renewal can only be accomplished by the Canadian people.

In a democracy, it is up to the people to decide where they will travel and what they will read, watch or listen to. Thus, it is up to Canadians to discover the similarities which bind us *together* and the differences from which spring our diversity and which we can agree to preserve *together*.

Chapter III

The Principles of Renewal

The strength of Canada and the rationale for Canada is founded upon each of the regions complementing one another and balancing the weaknesses and strengths. These conditions change over time and sacrifices are involved but the commitment to one country is essential if the benefits of Confederation are to endure over time and through all circumstances.

Brandon Declaration of the
Premiers of the Western
Provinces

A fundamental renewal of the Federation is needed to resolve the crisis threatening the stability, unity and prosperity of the country.

The great debate on national unity has clearly indicated that most Canadians understand the need for renewal of the Federation and are determined to carry it out. "In every generation, Canadians have had to rework the miracle of their political existence", said Arthur Lower. The country best exhibits this resilience in time of crisis, so that even now it is springing back.

If it is to be successful, the renewal must be built on fundamental principles reflecting the basic realities of a diverse, complex and changing society. Drawing on our collective reflection, the government has defined the following principles and proposes that they guide the renewal of the Federation.

Pre-eminence of citizens and of their freedoms

The renewal of the Federation must confirm the pre-eminence of citizens over institutions, guarantee their rights and freedoms, and ensure that these rights and freedoms are inalienable.

The renewal of the practice of federalism, of its institutions, and of the Constitution must all be determined by the spirit and will of Canadians themselves.

No law of any Parliament can of itself develop understanding and friendship among Canada's communities or reinforce their solidarity. The people themselves must

give life and form to the Canadian identity through their individual and joint actions.

Canadians will progress more rapidly in this direction if their governments recognize the pre-eminence of their rights and freedoms by entrenching them in the Constitution. Perhaps it is not essential to do this in a unitary state where one supreme Parliament, representing all the interests of the citizenry, can provide an ultimate guarantee for the rights of citizens. It is different in a federal system where different orders of government, representing different interests of the same citizenry, can have opposing views. Hence, in a federal system, the Constitution through its protection of rights and freedoms must serve the ultimate basis of national unity.

Canada is no exception. The supremacy of the Constitution necessarily follows from this first principle to the extent that the Constitution records the rules of democratic life, protects fundamental rights and liberties, provides for the distribution of powers and guarantees the independence of the judiciary.

Full respect of native rights

The renewal of the Federation must fully respect the legitimate rights of the native peoples, recognize their rightful place in the Canadian mosaic as the first inhabitants of the country, and give them the means of enjoying full equality of opportunity.

Justice demands full respect for the dignity and rights of native peoples.

In the past, we have not duly recognized the contribution of the country's first inhabitants, the Indian and Inuit peoples, to Canada's development. The settlement and development of lands which they were the first to occupy have often been carried out at their expense. More than any other group in Canada, the native peoples have suffered indignities and have not had the respect of their fellow citizens. Programs of support have often produced a state of dependence that eroded self-reliance.

For years, the Indians and Inuit have been demanding recognition of particular rights and of their proper place within Canadian society. They realize that they should be able to preserve their culture and their way of life in accordance with the same principle of diversity that the other Canadian communities invoke.

The renewal of the Federation must foster cooperation among Indians, Inuit and other Canadians in order that the descendants of those who first occupied this country might make their contribution, with equal rights and opportunities, to the strengthening of national unity, so that they too are recognized as founders of the future Canada.

The full development of the two linguistic majorities

The renewal of the Federation must guarantee the linguistic equality of its two major communities, the English-speaking and the French-speaking, and assure that Canadian institutions exist to help each group to prosper.

We must recognize clearly that there are in Canada, two major linguistic groups which are concentrated in different parts of the country. Each has the feeling that it forms a majority and consequently, seeks for its members equal status and equal rights.

The French language community forms the majority in that part of the land which extends from northern Ontario, encompasses the whole of Quebec, and stretches east to the outer reaches of Acadia. The English-speaking community forms the majority in the most eastern regions of the country and within that expanse of our territory extending from southern Ontario all the way to the Pacific coast.

We can say, therefore, that French-speaking Canada forms a bridge between the English-speaking population of the Atlantic provinces and that of the five most westerly provinces. Within the geographic area of each language community there are significant minorities of the other — English-speakers or French-speakers.

Neither of the two linguistic communities could impose its will upon the other or try to subordinate the other without causing the Federation to fall apart. This political reality requires that all Canadians, regardless of their official language, develop mutual respect and understanding and an open and friendly attitude toward each other.

This reality certainly does not mean that most citizens have to become bilingual. However, it does mean that the equality of our two official languages must be recognized and guaranteed, and that the practical implications of this equality must be accepted. It means that the establishment of language equality within federal institutions must be completed and that, wherever numbers justify, provincial services must be administered to minorities in their official language. It should finally lead the institutions of the private sector to recognize that it is useful and even necessary in many parts of the country to operate in both official languages.

The enhancement of the mosaic of cultures

The renewal of the Federation must lead to respect for cultural diversity and for the right of every citizen, regardless of ethnic origin, to equal opportunity. Every cultural community should be able to rely on the goodwill of governments in preserving its own cultural heritage and in discovering and appreciating those of other communities.

For more than a century, people of other ethnic origins have come to Canada and settled beside those of British and French ancestry. A large number of them have joined the English-speaking majority and others the French-speaking majority, without in the process losing their individuality.

With the sheer weight of their numbers, it is natural that the French and British cultures occupy a major place in Canada. But there is no question of having only one or two official cultures; Canadian society must promote cultural diversity, clearly and explicitly.

This diversity will only be protected if we ensure that Canadians of all ethnic origins have equal opportunities and full protection against discrimination.

Our French and British traditions have not been weakened by the multicultural character of our society. On the contrary, by good fortune this increasing diversity has helped to reduce the old rivalry between them. They have also been invaluablely enriched and revitalized in all fields — from the arts and sciences to economics and politics. Our two principal cultures will in no way be diminished by the determination of new communities to preserve their own cultural heritage.

We must therefore do more to develop and enhance all the elements of the Canadian mosaic. We must also significantly increase exchanges between our cultures, so that every Canadian has the chance to discover, appreciate and respect the heritage of his fellow-citizens.

The self-development of regions

The renewal of the Federation must, in all fields, promote the self-development of regions by avoiding excessive centralization.

Canada has always been, and still is today, a country of regions. Our geography dictates this and the people demand it. The federal structure of our system of government has made it possible for regional identities to develop and determine the nature and operations of social institutions to a much greater extent than in most countries having reached a comparable stage of development.

However, we have not always been able to resist, even in the private sector, certain tendencies toward excessively centralizing methods of economic or social organization. In the public sector, wars and the depression led to the temporary ascendancy of the federal authority which, however, was later reversed, often in favour of provincial authority. For these and other reasons, our Federation is more decentralized today than it was a century ago.

The renewal of the Federation, while strengthening its unity, must therefore enhance the self-development of its regions. This can be achieved through a more functional distribution of powers between the federal government and the provincial governments. A renewed commitment to reduce regional disparities is also required if all regions, and not only the more affluent, are to have

the ability to develop in their own way and preserve their particular lifestyles and cultural traditions.

Fostering economic integration

The renewal of the Federation must lead to closer economic integration between the regions of the country and make it possible for all to share its benefits more equally.

The Federation gives its regions privileged access to a national market of over 23 million people. Access to the national market has thus enabled and still enables each region of Canada to raise the productivity of its industries, the profitability of its firms, the financial base of its public sector and the income of its residents.

But the integration of the Canadian economy remains to be completed and perfected. The free circulation of goods, services, capital and workers is not always adequately assured. The two levels of government have not yet succeeded in reconciling to their mutual satisfaction the imperatives of national economic integration and of regional self-development. It will be necessary to take these matters into consideration when the division of legislative powers is under review.

In addition, all of the regions have not benefitted equally from access to the national market because of differences in location, size, scale, resource endowments, infrastructure and economic organization, which may place a region at an advantage or disadvantage. Federal and provincial policies designed to correct these imbalances have not always proved as effective as they could be, and must be revised.

Promoting national solidarity

The renewal of the Federation must extend and strengthen solidarity between citizens of all regions and communities.

An old proverb says that a chain is only as strong as its weakest link. The same is true of human societies, particularly ours. Competition between regions can be

invigorating; but it must be tempered with stronger and more extensive bonds of national solidarity.

The freedom and self-development of individual citizens, regions or communities can only be realized to their fullest extent with the occasional support of others. This basic truth, which the Premiers of our Western provinces so eloquently called to our attention in their 1977 Brandon Declaration, is a further *raison d'être* of the Canadian Federation.

Our history is full of instances where national solidarity has been crucial and economically beneficial for all regions in turn. Confederation, by accelerating economic development in Quebec, stemmed the tide of French-speaking emigration to the United States. Quebec, by supporting financially, through the federal tax system, the construction of our transcontinental railways, made possible the settlement and development of the West.

Ontario, until recently, bore most of the burden of interprovincial equalization and thus financially assisted the improvement of public services in the less affluent provinces; but Ontario was in a position to do this because other regions had earlier consented to tariff protection in order to stimulate the growth of manufacturing industries.

We are all aware that British Columbia and Alberta carried part of the cost of equalization as soon as their economies became buoyant enough for them to do so. Thus, all the citizens of Canada have enjoyed a more equal access to social benefits and public services, the cost of which is nevertheless borne to a greater extent by the taxpayers of the more prosperous regions through the federal tax system.

We are also aware that the oil-producing provinces of the West have agreed to spread the increase in the price of domestic oil over several years, so as to minimize disruption of other regional economies. They agreed all the more readily to this since earlier policies, again based on national solidarity, spurred the exploitation of their oil resources.

Solidarity is therefore essential for the unity of the country and must be strengthened. It must also be

extended to areas other than the economy and public finance, such as language and culture.

Interdependence of the two orders of government

The renewal of the Federation must establish clearly the authority and role of the federal and provincial orders of government, recognizing their interdependence and sharing of internal sovereignty, with each order equally subject to the Constitution.

The Canadian Federation is by definition based on two orders of government which must be equally subject to the Constitution and share internal sovereignty. Although Canada has acquired a higher and broader allegiance, most of the provinces existed as political entities before joining Confederation and all have developed strong provincial identities. Each is free to determine its own political development provided it does not weaken Canadian unity.

The courts, through their interpretation of the Constitution, and the people, by expressing their will through the democratic process, have set limits to the centralizing tendencies of certain provisions of our constitution and have preserved the autonomy of the provinces. They have likewise conferred on the federal authority most of the powers necessary for the government of the Federation as a whole.

Such is the spirit of Canadian federalism. Some of the provisions of our Constitution are at variance with it and must be modified. In addition, the division of powers between the two authorities must be clarified and made more functional. Some of our government practices restrict the internal sovereignty of the two orders of government and must be revised.

Although sovereign in their respective spheres, the federal and provincial governments of the Federation are interdependent and must act in concert with each other. The interests of all the citizens and communities, more than any constitutional provision, make this cooperation at all times imperative.

Strengthening Canada as a united country to serve all Canadians

The renewal of the Federation must produce a Canada that has the strong support of all Canadians and to which their loyalties can and will be firmly attached. A Canada strong in such support and loyalty will be best able to serve the interests of Canadians.

Canada is far more than the sum of its parts. Whether it is in negotiations with respect to foreign trade, offshore territorial limits, fishing zones or defence, or in influence in international affairs generally, the unity of a Canada speaking for all Canadians is an inestimable advantage.

In the forum of nations Canada must speak and act as one: its international sovereignty is indivisible. This international sovereignty is therefore vested in the federal authority. Provincial authorities may make use of this sovereignty, but within the framework of the Federation.

Internally a united Canada, acting as a single community, can provide the structure and financing of programs that reduce the hazards of life for all Canadians—programs such as unemployment insurance, family allowances, old age pensions, equalization payments, regional development assistance and oil subsidies, to mention only the most important. Political unity also makes the strength of all parts of Canada available for support in times of need. It provides all cultural communities, and particularly

our French-speaking community, with an environment highly favourable to development and innovation, together with a broader sphere in which to fulfil and express themselves. Within that broader framework, concerted effort can also be devoted to scientific research, technological development, environmental protection and other programs to meet the needs of an advanced society.

For such purposes and for all the common action that a great community makes possible, the regions and groups that make up Canada must be united. Their unity requires a political framework and appropriate institutions. This framework is the Federation and these institutions the ones which make up the federal authority. The Constitution must define this framework and these institutions.

The unity of Canada must transcend the identification Canadians have with provinces, regions and linguistic or other differences. But for Canada to be deserving of the transcendent loyalty that such unity involves, there must be a sense that it does serve, as a country, the vital needs of all its citizens and communities. Each must feel that Canada, and the federal Parliament and government acting on his or her behalf, are the best guarantors of the security, progress and fulfilment that derive from the common action of free citizens in a democratic country. It is toward such a Canada — united and strong — and such a sense on the part of all Canadians that our efforts must be directed in the renewal of our Federation.

Chapter IV

Renewing the Practice of Federalism

"...Undoubtedly, there is no simple rule for the myriad of relationships necessary among three levels of government in a country as varied and vast as Canada. We feel, however, that something can be done to make inter-governmental relations more meaningful, more direct, more efficient and more relevant to all Canadians..."

Final Report of the
Special Joint Committee
of the Senate and of
the House of Commons
on the Constitution of
Canada, 1972

Federalism can be an inefficient, confusing and demanding way to govern a country, but it does not have to be so. This is fortunate since, as far as Canada is concerned, federalism is the only system of government which can ensure that the needs and interests of citizens are well served.

The early years

In 1867, the Fathers of Confederation might have established a unitary state with a single, central government responsible for all matters. Alternatively, they might have established a confederation, with sovereign member units joining together for certain confederal purposes. However, the political, cultural and economic circumstances of the time dictated that neither of these avenues be chosen. Quebec, Nova Scotia and New Brunswick would never have accepted a unitary state. The early failure of the United States' attempt at a confederation precluded that option.

Instead, what was given shape was a state in which each citizen would be directly represented in a single Parliament as well as in one or other of the provincial legislatures, and in which both "orders of government", the federal and the provincial, would function within distinct and fairly well-defined areas of authority. This new country would have a federal rather than a unitary form of

government, in order to permit people in the different provinces to retain control themselves over matters of particular importance or concern to them. Citizens would be better served, if they, rather than a more or less distant central authority, could decide about such questions. At the same time, the federal form was chosen, rather than a loose confederation which could provide neither the stability that was sought nor a lasting guarantee of shared benefits.

The responsibilities of the federal and provincial governments, as set out in the British North America Act, were intended to ensure that provincial governments would be able to control matters of local interest, while the federal government would have the capacity to deal with matters of concern to the country as a whole.

It is true that in 1867, and for many years thereafter, the responsibilities of the provincial governments were rather unimportant in the context of the times. Health services, education, highways and municipal institutions may have been the areas of potential government activity that were closest to the local community, but they were in general at a rudimentary stage of development. Furthermore, the key sources of revenue at the time, the customs duty and indirect taxes, were denied to the provinces. The federal Cabinet for its part, was not in the least reluctant to use its powers under the Constitution to disallow provincial legislation or to prevent its passage into law by ordering Lieutenant Governors to "reserve" their signatures on provincial Bills. These powers were used 149 times during the first 40 years after 1867, only 32 times since.

Two developments, one peculiar to Canada and one global, helped to shape the Federation as we know it today and brought Canada's governments together as partners, whether they liked it or not. First were the many judicial decisions, particularly towards the end of the 19th century, which gave larger meaning and substance to the power of provincial legislatures under Section 92 of the BNA Act and thus reduced the scope of the authority of Parliament. The other phenomenon was, of course, the growth of government — everywhere — beginning during World War I and accelerating in the '40s and '50s.

In those early decades, however, government activity and intervention were limited. Governments in Canada were not interdependent and did not regard themselves as such. They had little business to do with one another: there were no shared-cost programs; no income tax collection agreements (because there was no income tax); no Trans-Canada Highway Program (because there were no automobiles); and, of course, no controversies over airport sites!

Today

Evidently, things have changed. A detailed recital of the relevant developments would fill volumes. Perhaps the essential point today is that all governments in Canada regard themselves not only as being affected by the actions of the other governments but as being dependent in some significant way on one or several of those governments: for advice, for technical assistance, for financial aid, for access to markets or to resources, for the administration of programs, for information. The importance of this interdependence needs no underlining. The increased involvement of governments in Canada in the lives and activities of citizens has made the federal system more complicated, but it has also greatly extended its potential benefits.

The increase in the interaction of the federal and provincial governments is not widely known. Almost 40 years elapsed from Confederation, in 1867, until the first conference of federal and provincial First Ministers was held, in 1906. In sharp contrast, in just the last 10 years (1968-1978), there have been 20 such meetings. Federal and provincial Ministers and senior officials come together at formal meetings an average of 500 times a year. There are federal and provincial programs concerned with all manner of things, from the gathering of Irish moss in the Atlantic provinces to highway safety, sewage treatment, and medical care (in all provinces). This year, the federal contribution, alone, towards federal-provincial activities, will approach \$14 billion out of a total federal budget of \$48.5 billion, taking into account the shared-cost programs and direct federal transfers to provincial governments.

Thus federalism in Canada is big business. Like many major enterprises, it is sometimes inefficient and results in

some duplication of effort. It is not always clear where responsibility lies for a given activity or situation. Yet, everyone resident in Canada is affected every day in one way or another by our federal-provincial system. Whether, for example, a company is seeking a permit to drill for gas off Labrador, or an individual is going to the doctor, applying for legal aid, drinking a glass of water, buying a case of beer or, indeed, buying almost anything, the impact of (and on) the federal-provincial system is felt. Both orders of government, as everyone knows, impose a tax on most things one buys. These taxes go to finance, for example, our health insurance and social assistance programs, both of which came into being as a result of interaction between Canada's governments and both of which are managed by and are under provincial jurisdiction. The provincial and federal governments jointly establish water purification standards and carry out all manner of other useful activities together.

With little change in the terms of the Constitution, but with much talk, accommodation and compromise among our governments, Canadian federalism has done more than merely survive and become somewhat more complex. It has provided individual Canadians in every province with a high standard of government service. It has helped to reduce disparities between provinces and regions, and between people of different income groups.

Federalism in practice

Canadian federalism can be viewed from many perspectives. It can be seen, and is seen, as having cultural, linguistic, economic, political, and other dimensions. It is something of a drawback that what is essentially an arrangement for the sharing of legislative authority between governments is viewed in so many different ways. Federalism is credited or blamed often enough for situations which it may have had little or no part in creating; on other occasions, its value is not appreciated. It may not be recognized, for example, that the system is working well when a government whose programs are affected by another government's legislation, complains about that legislation and brings about the removal of a harmful or wasteful provision.

The experience of recent years, probably of the past 15 or 20 years, suggests that where a government gives an opportunity to the other governments to comment on proposed legislation, policy or programs and where it pays attention to their comments — without necessarily accepting them fully — the action that government eventually takes is likely to prove more effective than it would have been otherwise. Where this opportunity is not presented, difficulties of one kind or another are more likely to arise. These can take the form of additional cost, or of duplication of services or regulation.

In a sense, governments in Canada have a special advantage over governments in unitary states — to the benefit of the citizen. When a government acts or plans to act here, there are often 10 other governments ready to praise or criticize; 10 other entities in the same business as the first — the business of governing. Governments do not, it should be admitted, always regard this as a benefit. They quite often prefer to respond quickly to what is perceived as a public demand, or to deal without delay with a situation that seems to require their intervention. Nevertheless, they do a great deal of consulting, and the results have, on the whole, made government better.

Federalism is a system that marries a substantial measure of provincial autonomy with a high degree of sharing: sharing advice and experience between governments; sharing the cultural and linguistic riches and values of the communities and regions of the country; and sharing the economic wealth and opportunities among provinces. Sharing of economic wealth tends to be stressed more than the others, perhaps because it is the most readily quantifiable. This has its disadvantages; it tends to leave the impression that one region is always receiving and another giving, as though financial flows were the life blood of the federation. No doubt economic and financial sharing is vital. However, were there no sharing of experience and views among governments and politicians — and, even more fundamentally, no interaction between our cultures and languages — federalism would be a much less beneficial arrangement.

Calculating the costs and benefits of a complex inter-governmental system has its place, not least because the

numbers involved indicate the use to which taxpayers' dollars are put, and the taxpayer is more than entitled to a regular accounting. But dollars and cents are not the end of it. If we do not see federalism in Canada as the governing of and for the people by 11 governments, each of which functions within its jurisdiction with responsibility and in response to the requirements of its electors, and as 11 governments which often have to work together for the benefit of citizens, then we are missing the fundamental point.

It would be rash to say that governments in Canada have never lost sight of this point. Party contest, political ambition and vested interest have undoubtedly detracted, on occasion, from a clear focus on the most effective result for the citizen as the basic criterion of governmental action. But most often difficulties between governments have occurred because there have been sincerely-held, contradictory views about whose jurisdiction an activity was in, or what would be the best way to provide the service in question, or whether the program proposed was likely to meet the needs it was intended to serve. Moreover, differences and difficulties have the excitement of gladiatorial combat and receive much attention from the media. The reality is that the differences have been much less extensive than the areas of agreement.

Federalism is so much a part of Canada that it has been taken for granted rather more, perhaps, than has been good for a true appreciation of it. Federalism in Canada will never be free of disagreement. If it were, our Federation would be in the final stages of disintegration. For it has been said that a crucial benefit of federalism is the unlikelihood that the governments of the constituent parts and the central government will all decide at the same time to do the same foolish thing to people.

In the last decade or so, many changes have been made in the practice and operations of Canadian federalism, from the Canada and Quebec Pension Plans (1966), to new arrangements for equalization payments (1967), the funding of family allowances (1973), and Established Program Financing (1977) for health and education shared-cost programs. These and the hundreds of other federal-provincial activities and programs, which have

been dealt with at federal-provincial conferences and meetings and which involve billions of taxpayers' dollars, testify to the considerable adaptability of the system.

There are, of course, limits to the capacity to adapt without changing structures. It is probable that, by reason of certain structural features of our Federation, inter-governmental relations and negotiations have assumed a larger role in Canada than may be necessary or wise. Other federations appear to rely less on this means of achieving a balance between the central government and the state or provincial governments.

A more active and authoritative expression of regional views in a second chamber of our federal Parliament, untrammelled by party discipline and the need to maintain "confidence" in a government, might produce more effective adjustment of policies and programs, with less reliance on federal-provincial negotiations. Provincial participation in appointments to the ultimate tribunal ruling on problems of jurisdiction might reduce the tendency to substitute political contest for judicial interpretation. Some changes of structure are clearly desirable, many of which involve constitutional change. These are dealt with in the next Chapter.

The federal government's perspective

In the light of the preceding sections and of the principles set out in Chapter III of this paper, the federal government believes it would be useful to give its own perspective on the purposes and objectives of federalism in Canada.

The federal and provincial orders of government are distinguished from one another by the different purposes they have to serve. They are also distinguished by the different means and instruments that are available to them under the Constitution. They nevertheless share a common purpose, each acting within its own jurisdiction, of serving taxpayers and other citizens.

The division of authority between the two orders of government should permit the fulfilment by each govern-

ment of its responsibilities in as clear and accountable a way as possible. As a result of the growth of government and of the demands made on government in recent years, responsibilities and jurisdictions have come increasingly to overlap. This has made it more difficult for citizens, and indeed for governments, to know which government is responsible for dealing with a particular problem or area of public concern.

The federal government believes that governments will need to work together to clarify their responsibilities so that, in turn, they will be able to plan and act to meet those responsibilities, and so that their electorates will be better able to judge how well their elected representatives are serving the public interest. Where the complexity of the situation is such as to render complete clarification impossible, the two orders of government will need to have mechanisms which will allow effective consultation between them. This consultation would be intended to resolve issues as they arise and to effect the greatest possible degree of harmonization between federal and provincial activities.

The federal government believes that to achieve the common purpose of serving taxpayers, and other citizens, governments in Canada should be working together toward the following objectives:

- (1) *to bring about a less contentious federal-provincial relationship;*
- (2) *to make the process of consultation more expeditious and less demanding of time and other resources;*
- (3) *to ensure the greatest degree of freedom of action for each government to fulfil its constitutional responsibilities, including access to necessary financial resources through its own taxation or equalization payments;*
- (4) *to permit greater accountability of each government to its legislature, and to its electorate;*
- (5) *to enable the intergovernmental process to be better understood by taxpayers, by citizens and by those engaged in it;*

- (6) *to eliminate wasteful duplication of legislation, regulation, policies, programs or services, and generally to make the effective provision of services by governments less costly.*

Proposals for action

The federal government commits itself to working with the provincial governments toward the achievement of these objectives. In particular, *the federal government proposes:*

A. As part of a major effort to improve intergovernmental understanding:

- (1) *to take deliberate steps to ensure that, for its part, the federal government takes fully into account the constitutional responsibilities and priorities of provincial governments, by consulting the provinces when preparing a legislative proposal, formulating a policy, or designing a program that is in an area of shared jurisdiction or that could have a significant effect — financial or other — on an area of provincial responsibility or an activity within that area;*

In practice, it will not be possible in every relevant instance to consult the provinces in a manner that they would regard as adequate. There will be circumstances, for example, when legislation or programs will have to be developed quickly and put in place before such consultation could occur. It is the government's intention that such instances should be kept to the absolute minimum. This statement of intent should be regarded as a standard against which the federal government's action can be judged by the governments of the provinces and by the public. The meaning of the term "significant effect" will be established with practice and experience over time.

- (2) *to request that the provinces, in the same spirit, consult the federal government when preparing legislative proposals, formulating policies, or designing programs that are in areas of shared jurisdiction or could have a significant effect — financial or other — on an area of federal responsibility or an activity within that area;*

- (3) *to offer to develop with the provinces ways to make the federal-provincial consultative process more expeditious and more effective.*

B. As part of a major effort to eliminate wasteful duplication and to enhance the capacity of governments to work together:

- (1) *to clarify with the provinces existing responsibilities, on a sector-by-sector basis and to the extent possible, so that governments, legislators, public servants and, most important of all, the public will have a much clearer knowledge of where responsibilities lie;*
- (2) *to study jointly with the provinces, as a matter of high priority, ways in which wasteful duplication of activities between the two orders of government can be eliminated or avoided, including the possibility, in appropriate cases, of providing programs or services through jointly-sponsored agencies.*

Several provincial governments have already indicated a strong interest in reducing duplication of services and programs, and have suggested that they would be willing to work with the federal government to deal with the problem. The government envisages this most important undertaking as being managed jointly by the federal and provincial governments, under arrangements which they would work out together.

The government considers that these arrangements should provide for participation in the undertaking by people from the private sector. Some of them would have expert knowledge on how to eliminate waste and duplication; others might be representative of those affected by government programs, particularly where competing government services seem to exist. It also considers that those who will be studying sectors of government activity should arrange to hold public hearings, and that full reports on all the findings that emerge from the study should be made public once they have been communicated to First Ministers.

* * *

The Government of Canada believes that the federal system, with its capacity for adaptability and renewal, is the only system which can guarantee to Canadians the

benefits of belonging to the larger entity which is Canada, while fostering the different vocations of the provinces and regions. The system does not operate, however, in an automatic fashion. The present state of federalism in Canada requires careful tending, or some of its benefits will not be realized.

The objectives and proposals for action which have been set out in this Chapter constitute both a pledge and

an invitation. The federal government pledges to work toward these objectives and for the improvements in the system which are envisaged in the proposals for action. It pledges, moreover, its full cooperation with the governments of the provinces. It extends to them an invitation to work with the federal government in seeking to bring the science and practice of governing in Canada to the highest point that can be achieved, in the interest of taxpayers and other citizens.

Chapter V

A New Constitution for Canada

"... The present Constitution needs a fundamental recasting. It needs to be rethought and reformulated in terms that are meaningful to Canadians now. For this reason we call for a new Constitution: one that is a new whole, even though it may utilize some of the same parts ... But we insist on a new perspective which will embrace all the constituent parts in a whole that is at the same time distinctively Canadian and functionally contemporary ... The views expressed to us by very many Canadians in all parts of the country, as well as our own analysis of ideas and events, have convinced us that Canada needs a new Constitution now ..."

Final Report of the
Special Joint Committee
of the Senate and of the
House of Commons on the
Constitution of Canada,
1972.

As we have seen, the renewal of the Canadian Federation requires that all of us, as Canadians, vigorously reaffirm our desire to live together, our adhesion to the values on which the very existence of our country is based, and our acceptance of the objectives and principles which, more so in the future than in the past, must inspire the efforts of every one of us and lend dignity to the actions of our governments. This renewal also calls for measures to be taken by the federal and provincial governments without delay to improve the functioning of Canadian federalism and to reduce the tensions and friction between governments. All of this makes the need for constitutional renewal imperative.

Our Constitution is not the abstract document that some imagine it to be. It is the cornerstone of Canada's federal and provincial governments and it defines the powers and responsibilities of both. It enlightens Canadians and enables them to exercise their democratic rights, by indicating which order of government they must turn to, in seeking the public services they need, and to which order they must pay taxes to defray the cost of those services. It also prescribes how the people in the various parts of the country are represented in the federal Parliament and its institutions.

In short, the Constitution describes the system of government that Canadians freely chose to watch over

their destiny and that of their country. It is therefore the legal foundation for national unity. Consequently, when we decide, for the purpose of consolidating Canadian unity, to renew our system of government, we must also renew our Constitution.

Many Canadians, for example, are no longer satisfied with the representation of their region in Parliament or with the division of powers between their governments. But in order to establish a better system of representation and a better division of powers we must amend the Constitution. In general, the new spirit which must motivate Canadians today, the reinforcement of the common bonds which unite us, and the wider political consensus we need to forge — all of these must be reflected in a new Constitution.

The government has resolved to provide Canada with a new Constitution by the end of 1981.

To do this it will use all of the powers at its disposal and, in doing so, will consult the governments of the provinces.

It urges the provinces to cooperate with it in order to renew the constitutional provisions which cannot be amended without their cooperation.

Deficiencies of the Constitution

It is certainly no insult to the Fathers of Confederation to say that after 110 years of use, the system of government they established in 1867 for the original four provinces no longer corresponds in many respects with the needs of Canada today. Our constitutional framework has generally served us well. It has allowed the Federation to expand and to take its full place in North America by the admission or formation of six more provinces. It has promoted the demographic and economic growth, and the social and cultural development, of all of Canada's regions. This development has not occurred at the same rate everywhere, and regional disparities have arisen. But the Constitution of 1867 has enabled us to contain these disparities and to alleviate the more serious inequalities created by them, until more permanent solutions can be found.

We must not, however, be complacent in taking stock of the deficiencies of the present Constitution; we must evaluate the seriousness of its flaws and determine what are the most urgent changes. We have more than enough catalogues to choose from, since in Canada constitutional analysis and review is a highly developed science and a widely practised art. The Joint Report of the Senate and the House of Commons, which was cited at the beginning of this chapter, heads a long list of documents which have, in the course of recent years, explored the inadequacies and deficiencies of our Constitution.

In the government's view, the process of renewal must remedy the following deficiencies in our constitutional legislation:

- (1) Our written Constitution is made up in large part of Acts of the British Parliament which we have not yet succeeded in patriating and modernizing, Acts which consequently still bear the imprint of a colonial period that has long since passed.
- (2) The provisions of our Constitution are scattered throughout a large number of different statutes, many of which, including a number of the most important ones, are practically unknown to the Canadian public. This is the case with what is called the Statute of Westminster, which almost 50 years ago invested Canada with full international sovereignty and formally sanctioned Canada's accession to independence, except for the amendment of certain provisions in its Constitution.
- (3) The present Constitution contains no preamble or statement of principles. Its spirit is not described and its nature and objectives are not specified, making it more difficult to understand and interpret. Its language is obscure and anachronistic, its style plodding and uninspiring. It also contains antiquated provisions, and others which are no longer compatible with the true spirit of Canadian federalism.
- (4) For these reasons our constitutional enactments are of little educative value. They contain little to inspire the pride, solidarity, magnanimity and serious commitment required for the pursuit of a

national ideal. This has hampered the development of a Canadian identity and patriotism.

- (5) There is a serious deficiency in the present Constitution, namely the lack of any declaration of the basic rights and freedoms of Canadians. Equally serious is the inadequacy of the language rights guaranteed by the Constitution, which has jeopardized the progress of the French-speaking people of Canada, led them to withdraw in spirit into Quebec and added strength to the separatist movement in that province.
- (6) The division of legislative powers and areas of jurisdiction between the federal Parliament and the provincial legislatures in the British North America Act of 1867 is neither as precise, as functional nor as explicit as might be wished.
- ✓(7) There is only limited capacity, in the Upper Chamber of Parliament, for the expression of regional and provincial concerns. The members of the Canadian Senate are appointed under the Constitution by the Government of Canada and no provision is made to ensure that a wide spectrum of views is brought to bear on the development of national policies.
- (8) The status of the Supreme Court is not set forth in the Constitution. It is defined only by an ordinary Act of Parliament by which the appointment of judges to the Supreme Court is left exclusively in the hands of the federal Executive. This legal status and this appointment procedure are called publicly into question from time to time, thereby detracting from the court's standing as the ultimate interpreter of the Constitution and supreme arbiter when constitutional differences arise between the two orders of government.
- (9) The procedure for the amendment of the Constitution is not adequately defined in our constitutional enactments and still requires, for certain matters, the intervention of the British Parliament.

The new Constitution of Canada must be a modern document which will overcome the inadequacies and deficiencies of our present Constitution.

It must define the form of government and the political structures chosen freely by all Canadians.

It must command the respect of all Canadians and provide them with an enlightened basis for patriotism.

It must reaffirm the independence and full sovereignty of Canada.

Working toward constitutional change

The Constitution of Canada has its most important expression in the British North America Act which was passed by the Parliament of Great Britain in 1867. There have been few amendments over the years. The Act stands today but little changed from the way it was conceived and written over a century ago. But it has become clear that the Act is not the kind of constitutional document which can serve as a source of inspiration to us all. And, after a century, it is no longer an effective guide to our federal and provincial governments in this modern and complicated world. An essential part of the renewal of the Canadian Federation must be the renewal of our Constitution.

During the past 10 years and more, the government has sought to bring about constitutional changes. The Constitutional Conferences from 1968 to 1971 were a major investment of time and energy by all concerned in an effort to reach agreement. The government put forward a series of White Papers on various aspects of the Constitution, including the principal publication, "The Constitution and the People of Canada." This work led to the development of the Victoria Charter in 1971 which would have provided important protection for the rights and freedoms of Canadians, a more secure basis for our Supreme Court, a means of amending our Constitution here in Canada rather than in Great Britain, and various other improvements. The Charter was rejected by the government of Quebec which, while agreeing basically with the changes proposed, felt strongly that further changes were necessary.

In 1975, the Prime Minister of Canada invited the provincial Premiers to take part in a further attempt to bring control over the British North America Act from Great Britain to Canada, and to agree on a new system for amending the Act, once it was brought home. The Premiers responded in October, 1976, by suggesting that additional questions be added for discussion, and a

further set of federal proposals was sent to them in January, 1977. Even as those proposals were being sent, however, it had become clear that events in Quebec were making the task of constitutional renewal more important and more urgent than ever.

During the early months of 1977, the government reached the conclusion that its best course was to encourage the growing debate among Canadians about national unity, and that the premature disclosure of its own proposals could have the effect of choking off discussion. It watched, therefore, with wholehearted interest the birth and development of many organizations across Canada devoted to renewal, and to the ideas for constitutional change which were beginning to be expressed at the meetings and study sessions which these groups arranged. The government itself established the Pepin-Robarts Task Force on Canadian Unity which has been listening for many months to people from across the country and receiving a wide variety of proposals for constitutional changes.

The government has felt, however, that it could not stand idle for too long and make no new contribution to the great debate now engaged on the future of Canada. Many individual Canadians feel, rightly, that they have a responsibility to contribute to the search for a new national understanding. So also, the government believes that each government in Canada, provincial or federal, has a responsibility to make its contribution to the ongoing debate, from which we all hope to distil the essential wisdom which will guide us in the renewal of our Federation. That is why the government announced in the Speech from the Throne, last October, that constitutional proposals would be brought forward at this session of Parliament, and has been developing these past months the principles on which these should be based.

The government sets only two conditions for the renewal of the Constitution.

The first is that Canada continue to be a genuine Federation, that is, a state in which the Constitution establishes a federal Parliament with real powers which apply to all parts of the country, and provincial legislatures with equally real powers within their respective territories.

The second is that a Charter of basic rights and freedoms be included in the new Constitution and that it apply equally to both orders of government.

Major premises guiding renewal

The third chapter of this document sets out the principles which the government believes must be given full weight in the renewal of the Federation. These same principles must also become the foundation for any renewal of the Constitution if that new document is to be a reflection of Canadian aspirations.

The renewed Constitution should contain a **Statement of Aims** which would reflect the understanding of what Canada means to all of us — native peoples, members of our two great linguistic communities, and people of many lands and cultures who have chosen to make Canada their home. The government will be putting forward a Statement in the hope that it may assist the search, by the people and by governments, for those ideal words which will best express what is in our hearts.

If the principles referred to above hold true, then it is also essential that the new Constitution provide protection for the fundamental rights and freedoms of the citizen, including language rights. The government will be putting forward its proposals for a **Charter of Rights and Freedoms**. The Charter would embrace not only the major political and legal rights and freedoms, many of which have already been recognized in various federal and provincial statutes, but would establish new rights for Canadian citizens to live and work wherever they wish in Canada, and would provide new protection for minority language rights. The government has expressed on many occasions its profound conviction that the citizens of Canada, whether they speak English or French, should be able, in those situations where numbers warrant, to receive basic government services and schooling for their children in their language. The Charter would be intended to provide a permanent constitutional guarantee that fair and reasonable treatment will always prevail.

The government recognizes that the inclusion of such a Charter of Rights and Freedoms in a new Constitution

would leave it thereafter with less power to influence the life of the citizen. It is fully prepared to see its power limited and would propose to act itself to impose such a limitation. It hopes that it will be joined in this action by the governments of the provinces for the sake of all the people of Canada.

By those same principles it is essential that the **distribution of legislative powers** under any renewal of the Constitution, be so arranged as to ensure the most effective functioning of the federal and provincial governments in the service of the people. There are powers which must be exercised effectively by the Government of Canada, if the full benefits of the Federation are to be enjoyed by everyone. Others must be exercised by provincial governments, if the people of each province are to have the greatest opportunity to pursue their particular aspirations and lifestyles.

By any comparison with other federations, Canada would appear to be one of the most decentralized. A solution to Canadian problems will not be found, therefore, in any massive shift of powers from the federal government to the provinces. The solution is more likely to be found in a judicious combination of changes. The experience of the last 110 years has shown that the federal Parliament has some powers which are not essential to ensure the development and proper working of the Federation as a whole, or which the provincial legislatures could use in a way that is better suited to the diversity of regional needs and aspirations. Conversely, the provincial legislatures have some powers which they cannot exercise effectively.

In other cases, legislative areas which are of prime importance today, but are not covered by the sections of the British North America Act of 1867 bearing on the division of powers, have had to be dealt with by the courts, because no provision existed whereby governments could determine how best these legislative areas could be allocated.

Related to this process by which powers are attributed, but in a special way, is the strong movement toward urbanization of Canada's population. A largely rural country has become heavily urban: several cities now exceed the populations of a number of provinces. Those changes have been met only partially by adjustments in

practice, which have in turn created their own problems. This new reality will require attention. It may be one of several areas where legal interpretations have placed too much restriction on the powers of one order of government in order to prevent the loss of powers of the other.

Lastly, some powers of the federal Parliament, such as the spending power, have a very broad scope and could be more carefully delineated in order to better ensure the internal sovereignty of the two orders of government.

We have been able to adapt, but often with considerable difficulty, to these various deficiencies of our constitutional enactments. Having undertaken to draw up a new Constitution, we must modernize and make more effective the division of powers. It would be vain, however, to seek to divide these powers into watertight compartments. The complexity of government functions is such, nowadays, that even in the case of those compartments considered the most "exclusive" to one order of government or the other, both have had to act in concert and will have to do so even more in future.

It is, however, possible to clarify the division of powers, so that citizens will know better which order of government is responsible for what, without imprisoning either order in a constitutional straitjacket. And given this possibility, governments will have to strive to eliminate needless overlapping and duplication. Certain exchanges of powers between governments could be considered, in order to allow each order of government to legislate more coherently in certain sectors. The government is also prepared to examine with the provinces the extension of concurrent jurisdictions and the recognition that one order of government or the other has primary jurisdiction in specific areas.

In any case, we will have to attach much greater importance than was required, in the circumstances of the Fathers of Confederation in 1867, to how the respective powers of the two orders of government should fit together. It is not only the *framework* of the division of powers that must be examined and adapted to the needs of the hour, but also the *joints* and *hinges* that ensure the interlocking of federal and provincial powers. The quality of this interlocking will have a great influence on the effectiveness of government activity and the degree of harmony in federal-provincial relations.

The federal government is prepared to examine these matters with the provincial governments, in depth and before the people of Canada, so that the best possible solutions can be worked out to serve the interests of the citizen.

There are features of our present Constitution, including the "unwritten" part of it, which the government feels should be studied. At present, there are a number of important principles and institutions of our system of government that are touched on only very indirectly, or not at all, in our written Constitution. Some of these are fundamental to the operation of the Canadian Federation. Some have a functional, others a symbolic significance. It seems appropriate that our new Constitution should have something to say about such principles and institutions, so as to fully reflect our shared aspirations. The government will therefore be putting forward proposals regarding constitutional provisions for certain *institutions of the executive of our central government*.

There is a further institution of our federal system in need of major change. The Canadian Senate does not now serve the need of the Federation for a House where the full range and depth of our regional problems, and the effect of national policies on those problems, can be discussed with independence and authority. The House of Commons cannot fully serve this function, as party discipline under the Parliamentary system requires that a national viewpoint be adopted. The Senate, appointed as it now is entirely by the federal government, has not been able to provide that recognized forum for the achievement of genuine understanding of the sometimes conflicting natures of our national and regional objectives — and for the search for solutions.

The government believes that to meet these needs a new legislative body, the *House of the Federation*, should be provided for in our Constitution as a replacement for the Senate. Essential features of the new House would be the recognition of a role for the provinces in the selection of its members, and provision for proportionately greater representation to the eastern and western parts of the country, with substantial adjustment to ensure adequate representation for western Canada which, until now, has not received a share commensurate with its growing importance.

Our **Supreme Court** is now based on a law passed by Parliament which could be changed at any time. The Court, as a pillar of our whole system, should be provided for in the Constitution, and not depend for its essential position on the actions of any Parliament or legislature. As it is called upon to judge the powers under the Constitution of both the federal and provincial governments, it would seem only appropriate that the latter should have a voice when appointments to the Court are made by the Government of Canada.

To complete the renewal of our Constitution, two further things will be required: an **Amending Procedure**, and the **Patriation of the Constitution**. It is essential that agreement be reached at an early point on a procedure for changing those parts of our Constitution that cannot now be amended by either the Parliament of Canada or the legislatures of the provinces. We will have to go to London for action by the British Parliament to make many of the changes that will emerge from the work of renewal. This is demeaning for an independent country, but a legal necessity since we have never remedied the omission in the legislation of 1867 to provide a complete method of amending the British North America Act in Canada. A method by which all types of amendments could be made in Canada was agreed upon at the Victoria Conference in 1971 but the Charter that emerged was not, in the end, accepted by Quebec or by Saskatchewan. It is now imperative that we find a means by which all change in our Constitution can in future be made in Canada.

Patriation of the Constitution will be the result of the final action by the Parliament of Great Britain in respect of Canada. That action will be to terminate the British Parliament's power to legislate with respect to our Constitution — a power, unwanted by Britain, which has endured solely because of our own failure to agree on a complete method of amendment. When we have reached such agreement we can, at last, encompass the total transfer of our Constitution to this country. After more than a century as a nation, we shall have "patriated" our Constitution. We shall have reached the end of more than 50 years of effort to achieve this goal.

From these many considerations, the government has concluded that the new Constitution should meet these fundamental requirements:

The new Constitution of Canada should outline the basic principles and objectives of the Federation and establish all of its essential institutions.

It should contain a charter of fundamental rights and freedoms and a statement of language rights.

It should confirm the internal sovereignty of the two orders of government and divide the legislative powers and jurisdictions between them in as precise and functional a manner as possible.

It should make new provisions for certain institutions of the executive of our central government.

It should ensure more effective regional representation within federal institutions, particularly through the establishment of a new House of the Federation.

It should enhance the status of the Supreme Court and ensure provincial participation in the choice of judges.

It should define the process for constitutional amendment.

It should be brought home to Canada.

The process and timing of change

These, then, are some of the major areas of change which the government believes must now be examined — by governments and the people. A question of no small importance is how best to proceed with this task, in a way that will be most likely to lead to a successful conclusion. Canadians and their governments have been talking about constitutional reform for a half century or more, and much energy has been devoted to the subject, without success. The process which is begun now must be capable of inspiring confidence that success is possible within a reasonable period of time.

In examining ways of meeting this objective, the government has been mindful of the considerable latitude which is given to Parliament by the present Constitution to make changes in those parts which pertain to our central institutions of government, including the Senate and the Supreme Court. It is also quite possible for Parliament to include, along with such changes, provisions in a renewed Constitution which would set out a Statement of Aims and a Charter of Rights and Freedoms to which Parliament would subscribe, and which would be applicable to all activities of Parliament and the federal government thereafter. Provision could be made for provincial governments

to join in supporting the Aims and the Charter, at once or when they saw fit.

The government believes that these matters, on which there is full capacity for Parliament to act, should constitute **Phase I** of constitutional renewal. The government pledges itself to consult with the provincial governments respecting all aspects of Phase I, and to seek to work out proposals for action by Parliament which would have maximum support from the governments of the provinces. The government pledges itself to seek passage of such constitutional legislation before July 1, 1979. It is expected that the questions of an amending formula and of patriation would be considered during these consultations. If agreement could be reached, these matters could then be dealt with as soon as possible, rather than await Phase II.

A Constitutional Conference is already contemplated for the autumn, and there should be ample opportunity, between now and then, for public consideration to be given to the kinds of proposals which the federal government will be bringing forward. Between that Conference and the goal of legislation by July 1, 1979, there should be sufficient time for further federal-provincial discussions, public debate and full consideration in Parliament.

Phase II of constitutional renewal would cover all those sections of the Constitution on which the federal government and the provinces must discuss together what should be done. The review of the way in which legislative powers are assigned to the federal and provincial governments would be the major part of that work. The task is large and difficult, covering as it does the long lists of activities in which governments at every level are engaged. It will involve an examination of what is done now, of what problems exist, and of how to apportion the tasks to governments so that our federal system may function better and the people be better served.

Previous constitutional work has hardly touched in recent years upon the distribution of legislative powers, but we have had sufficient experience to know that a great deal of effort will be involved. If that effort is put forward by governments with determination, we believe it should

be possible to work out proposals for change so that a new and complete Canadian Constitution could be brought into being by July 1, 1981. We will celebrate that year the 50th anniversary of Canada's accession, through the Statute of Westminster, to full independence and international sovereignty. It would be singularly appropriate if we could celebrate that anniversary with the proclamation of our new Constitution. The Government of Canada, for its part, is prepared to devote all the energy that will be needed for the task, and pledges its willingness to work with the governments of the provinces until the renewal of the Constitution and of our Federation is complete.

The process of constitutional renewal should encourage full discussion among the people of Canada, in Parliament and the legislatures, and among governments, so that all can make their contribution.

Given the need for renewal, the process should be designed to achieve within a reasonable period of time the changes which are desired.

Phase I of the process should cover those substantial matters upon which Parliament can legislate on its own authority; this phase should be completed and legislation passed by July 1, 1979.

Phase II of the process should cover those matters which require joint action by federal and provincial authorities; the goal should be to complete that phase and to have a new constitutional document for Canada by July 1, 1981.

The government will soon be informing Parliament and all Canadians of the details of its proposals for change under Phase I of constitutional renewal. There is no expectation that these proposals would be passed by Parliament without change. Indeed, the government would not be seeking passage of legislation at this session of Parliament. Rather, it would be introducing legislation so as to provide a basis for thorough discussion in Parliament, with provincial governments and among the public. The final version of the proposals on Phase I, which would result from this process of debate and consultation, should provide an important and urgent first step towards constitutional renewal.

Conclusion

"...But I have fought the battle of Confederation, the battle of union, the battle of the Dominion of Canada. I throw myself upon this House; I throw myself upon this country; I throw myself upon posterity; and I believe that — I know that, notwithstanding the many failings in my life, I shall have the voice of this country, and this House, rallying around me."

John A. Macdonald

"If there is anything to which I have devoted my political life, it is to try to promote unity, harmony and amity between the diverse elements of this country. My friends can desert me, they can remove their confidence from me, they can withdraw the trust they have placed in my hands; but never shall I deviate from that line of policy."

Wilfrid Laurier

In the few lines above, Sir John A. Macdonald and Sir Wilfrid Laurier, each in his way, told something of the constant strain of the search for unity, and of their deep resolve to continue the search. They, and countless others, gave themselves to the task so that we today are able to enjoy the benefits of Canada.

Nothing worth having in this life comes easily. The creation and development of Canada has been no exception. So many people of differing cultures and languages and local traditions, living on a land which beggars the imagination by its extent and its variety! So many tendencies, all so reasonable, to go our different ways! Yet, so much to be gained by building one "house" for all, with many "mansions" to serve our special differences! So much to be gained by understanding and respecting each other's ways, while sharing each other's burdens, in this Canada of ours!

It is clear that we have not yet found that ideal balance that will make it possible for all Canadians to enjoy full pride and satisfaction in belonging and contributing to the larger whole, while continuing to enjoy the fulfilment which comes from their belonging to the French or the

English-speaking communities, or to particular groups, provinces or regions of Canada. We are, however, now engaged in the search for that balance, in the search for renewal, more intensively than in all our history. Canadians can be confident that their search will be successful.

In this paper, the government has suggested a number of principles for renewal which it believes may serve as helpful guideposts in the search. It has suggested ways in which we can affirm our Canadian identity. It has proposed a full re-examination of the practical workings of the federal system, so that misunderstanding and friction between governments and regions can be reduced, so that unnecessary duplication and cost in government can be eliminated, and so that the citizens can be better served. It has proposed a timing for the renewal of the Constitution and a process by which it can be achieved with no undue delay.

From the discussion now engaged, the government is convinced, will come a new national spirit among Canadians to work for the creation of a richer life together. Governments in Canada will be inspired by that same spirit to cooperate with each other for the common good. Symbolic of that spirit and serving as an inspiration and guide to future generations will be the new Constitution for Canada, which can be brought into being within a few short years by the goodwill and dedication of the people, and of the governments they elect.

That is why the government will pursue with the utmost resolution the process of renewal which it is undertaking today.

That is why it urges all the provinces to cooperate in this renewal.

That is why it urges all Canadians to support the efforts of their governments in consolidating national unity and thus ensure the stability and prosperity of our Canadian Federation.



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada

Conclusion

«... Je me suis battu pour la Confédération, je me suis battu pour unir et pour bâtir le Dominion du Canada. J'en appelle à cette Chambre, j'en appelle au peuple, j'en appelle à la postérité: car j'ai la conviction — mieux, la certitude — que malgré toutes mes défaillances, je pourrai compter sur l'appui du peuple et de la Chambre.»

John A. Macdonald

«... S'il est une chose à laquelle je puis prétendre avoir consacré toute ma vie politique, c'est à la promotion de l'unité, de l'harmonie et de l'amitié entre les diverses collectivités du pays. Mes amis pourront m'abandonner, me retirer leur confiance, me priver des responsabilités qu'ils m'ont confiées; mais jamais je ne dévierai de cette politique.»

Wilfrid Laurier

Dans les phrases qui précèdent, John A. Macdonald et Wilfrid Laurier évoquent, chacun à sa manière, les efforts qui ont été en tout temps requis pour consolider l'unité canadienne, et la résolution avec laquelle ils ont persévéré dans cette voie. Comme tant d'autres, ils se sont voués sans ménagement à cette tâche essentielle, et c'est grâce à leurs efforts que nous pouvons aujourd'hui tirer tant d'avantages de notre appartenance à la fédération canadienne.

Rien n'est facile en ce bas monde. L'édification et le développement du Canada ne font pas exception à cette règle. Tant de gens, issus de cultures diverses, de langues et de traditions différentes, occupant un territoire dont l'étendue et la diversité défient l'imagination! Tant de raisons, la plupart du temps valables, de s'engager dans des voies différentes! Et pourtant, que d'avantages n'y a-t-il pas à aménager les multiples demeures qu'il nous faut, avec toutes nos particularités, dans la maison du Canada! Que d'avantages à nous comprendre, à nous respecter les uns les autres, à nous entraider dans ce pays qui est nôtre!

Nous ne sommes pas encore parvenus à instaurer l'équilibre idéal qui permettrait à tous les Canadiens d'être aussi fiers qu'ils le pourraient d'appartenir à ce grand pays, de contribuer à part entière à son devenir et d'éprouver la satisfaction profonde de pouvoir s'épanouir

pleinement comme membres de nos collectivités linguistiques, culturelles, provinciales et régionales. Mais le renouveau de la fédération vise précisément à définir et à instaurer cet équilibre. Nous devons donc nous efforcer d'y parvenir avec plus d'ardeur qu'en tout autre moment de notre histoire, et avec la confiance de réussir.

Le Gouvernement a énoncé, dans ce document, quelques principes pour jalonner la voie du renouveau. Il a identifié quelques-uns des moyens dont nous disposons pour affirmer et illustrer l'identité canadienne. Il a proposé que soit entreprise, avec les gouvernements provinciaux, une révision fondamentale de la pratique du fédéralisme canadien, afin de réduire la confusion et les frictions entre gouvernements et régions du pays, de supprimer les doublons de services publics et les coûts qu'ils entraînent et, plus généralement, de mieux desservir les citoyens. Enfin, le Gouvernement a proposé un processus et un échéancier qui nous permettront de renouer sans trop de délais la Constitution canadienne.

La réflexion collective engagée spontanément par la population a convaincu le Gouvernement qu'un nouvel esprit national est en train d'apparaître, qu'une volonté nouvelle anime les citoyens et les engage à renouveler *ensemble* et d'un commun accord la fédération canadienne. Le même esprit doit animer tous les gouvernements du pays et les inciter à la coopération étroite que le bien commun exige. La nouvelle Constitution du Canada sera l'incarnation et le symbole de ce nouvel esprit canadien. Renouvelée et proclamée d'ici trois ans, pouvons-nous espérer, grâce à la détermination et à la bonne volonté de tous les Canadiens et des gouvernements qu'ils se sont donnés, elle servira de guide et aura valeur d'inspiration pour les générations à venir.

Voilà pourquoi le Gouvernement poursuivra d'ici là, sans défaillance, voire avec acharnement, le processus de renouvellement qu'il engage aujourd'hui.

Voilà pourquoi il conjure tous les gouvernements provinciaux de participer à ce renouvellement.

Voilà pourquoi il presse tous les Canadiens d'appuyer les efforts de leurs gouvernements pour consolider l'unité du pays et assurer ainsi la stabilité et la prospérité de la fédération canadienne.

pouvoirs législatifs, mais l'expérience démontre que nous ne pouvons consacrer beaucoup d'efforts. Nous croyons néanmoins que, si tous les gouvernements du pays abordent cette entreprise avec la même volonté d'aboutir, il devrait être possible de compléter la révision du partage des pouvoirs et d'arrêter les modifications requises à ce chapitre dans des délais qui nous permettraient de proclamer la nouvelle constitution canadienne le 1^{er} juillet 1981. Nous célébrerons, cette année-là, le cinquantième anniversaire de l'accession du Canada à l'indépendance formelle et à la souveraineté internationale par le Statut de Westminster. Il serait hautement souhaitable que nous puissions célébrer cet anniversaire en proclamant notre nouvelle constitution. Pour sa part, le Gouvernement du Canada entend poursuivre cette entreprise avec toute la vigueur requise et réaffirme solennellement sa volonté d'œuvrer sans répit, de concert avec les gouvernements des provinces, pour accomplir le renouvellement de notre constitution et de notre fédération.

Le processus du renouvellement de la Constitution doit favoriser la libre discussion des questions à l'étude au sein de la population, du Parlement fédéral et des législatures provinciales, pour que tous puissent contribuer à son accomplissement.

Puisqu'un nouveau s'impose, le processus doit conduire à des modifications constitutionnelles dans des délais raisonnables.

Le Gouvernement soumettra bientôt au Parlement et au peuple des propositions détaillées en ce qui touche les modifications requises pour accomplir la première phase du renouvellement constitutionnel. Le Gouvernement ne s'attend pas à ce que ces propositions soient adoptées intégralement par le Parlement. En vérité, il ne cherchera pas à faire sanctionner ces propositions pendant la session en cours. S'il entend déposer bientôt ces propositions au Parlement, c'est plutôt pour donner aux parlementsaires, aux gouvernements provinciaux ainsi qu'aux citoyens l'occasion de les étudier et d'en débattre. Ce n'est qu'à l'issue de ce débat et des consultations qui s'ensuivront que le Gouvernement donnera à ses propositions législatives leur forme définitive et que s'achèvera la première phase du renouvellement de notre constitution, étape dont l'importance et l'urgence ne devraient laisser aucun doute.

La première phase du renouvellement portera sur les dispositions constitutionnelles que le Parlement fédéral peut modifier de sa propre autorité. Cette phase devra être complétée et les mesures législatives qu'elle nécessitera promulguées avant le 1^{er} juillet 1979.

La deuxième phase portera sur les dispositions constitutionnelles dont la modification requiert l'action conjointe des autorités fédérales et provinciales. Le Gouvernement fédéral a pour objectif de compléter cette phase et de proclamer la nouvelle Constitution du Canada avant le 1^{er} juillet 1981.

Elle devra consacrer la souveraineté interne des deux ordres de gouvernement et répartir entre eux de façon claire et fonctionnelle les pouvoirs et compétences législatives.

Elle devra contenir des dispositions touchant certaines institutions de l'exécutif du Gouvernement fédéral.

Elle devra assurer une meilleure représentation des régions au sein des institutions fédérales, notamment par l'établissement d'une nouvelle Chambre de la Fédération.

Elle devra relever le statut de la Cour Suprême et assurer que les provinces participent au choix de ses juges.

Elle devra définir une procédure d'amendement.

Elle devra être domiciliée au Canada.

Le processus et l'échéancier

Voilà donc quelques-unes des principales modifications qui, de l'avis du Gouvernement, doivent être envisagées dès maintenant par les autorités gouvernementales et la population du pays. Mais quelle est donc le meilleur moyen de procéder pour que cette entreprise aboutisse? La question n'est pas sans importance. Les Canadiens et leurs gouvernements parlent de réforme constitutionnelle depuis au moins un demi-siècle. Ils y ont consacré beaucoup d'efforts — sans succès pourtant. Le processus qui est engagé aujourd'hui doit donc nous permettre d'espérer que, cette fois, nous réussirons, et cela dans des délais raisonnables.

En examinant les moyens d'atteindre cet objectif, le Gouvernement a tenu compte de la grande latitude que la constitution actuelle donne au Parlement fédéral pour modifier les dispositions constitutionnelles afférentes à certaines institutions de la fédération, notamment le Sénat et la Cour Suprême. Le Parlement peut procéder à de telles modifications et inclure dans une constitution renouvelée d'autres dispositions, dont une Déclaration des objectifs et une Charte des droits et libertés auxquelles le Parlement lui-même serait assujéti et qui s'appliqueraient ainsi à toutes ses émanations ainsi qu'à celles du Gouvernement fédéral. On pourrait prévoir que les gouvernements provinciaux puissent souscrire eux aussi aux objectifs et à la Charte des droits, soit immédiatement, soit lorsqu'ils le jugeront à propos.

Le Gouvernement croit que les questions de cet ordre, à l'égard desquelles le Parlement a pleins pouvoirs pour agir, devraient constituer la **première phase** du renouvellement de la Constitution. Le Gouvernement s'engage à consulter les gouvernements provinciaux sur tous les aspects de cette première phase, et à tenter d'élaborer, autant que possible, des propositions législatives susceptibles d'être agréées par les gouvernements provinciaux. Le Gouvernement s'engage aussi à faire tout en son pouvoir pour que ces mesures constitutionnelles soient adoptées avant le 1^{er} juillet 1979. Il est prévu que les questions connexes de la procédure d'amendement et du *rapatriement* seront abordées dès les prochaines consultations fédérales-provinciales. S'il nous était possible d'en arriver à un accord, ces deux aspects du renouvellement constitutionnel pourraient s'accomplir prochainement, plutôt que d'être reportés à la deuxième phase. Une conférence constitutionnelle est déjà prévue pour l'automne. D'ici là, la population aura tout le loisir d'examiner les propositions que le Gouvernement fédéral entend faire. Le délai prévu entre la conférence constitutionnelle et l'échéance du 1^{er} juillet 1979 fixée pour l'adoption des propositions législatives du Gouvernement devrait fournir tout le temps requis pour la poursuite des consultations fédérales-provinciales, l'examen des propositions gouvernementales par le Parlement et la participation des citoyens à cette première phase du renouvellement constitutionnel.

La **deuxième phase** du renouvellement portera sur toutes les dispositions de la Constitution dont la modification doit être envisagée conjointement par le Gouvernement fédéral et ceux des provinces. La révision de la répartition des compétences législatives entre les deux ordres de gouvernement sera la pièce de résistance de cette phase. C'est une entreprise difficile et lourde de conséquences, puisqu'elle embrasse tout l'éventail des activités gouvernementales. Il faudra examiner de près ce qui se fait présentement, identifier les problèmes que pose l'actuelle répartition des pouvoirs, déterminer comment assigner à l'avenir les fonctions gouvernementales pour que notre régime fédéral fonctionne plus efficacement et serve mieux les citoyens.

Les travaux poursuivis ces dernières années en matière constitutionnelle ont à peine effleuré la répartition des

viennent bientôt sur une procédure nous permettant de modifier les dispositions de notre constitution qui ne peuvent présentement être amendées par le Parlement fédéral ou les législatures provinciales. Nous devons, en effet, nous adresser au Parlement de Westminster pour effectuer plusieurs des modifications qu'entraînera le renouvellement constitutionnel. Pareil recours n'est rien de moins qu'une indignité pour un pays indépendant; mais nous y sommes tenus sur le plan juridique, puisque nous n'avons jamais remédié adéquatement aux lacunes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, lequel ne prévoyait pas de procédure complète d'amendement. Des modalités qui auraient remédié à cette situation avaient bien fait l'objet d'un accord général lors de la Conférence de Victoria, en 1971, mais au bout du compte, la Charte où ces dispositions étaient insérées n'a pas été entérinée par le Québec et la Saskatchewan. Il est maintenant impérieux que nous trouvions le moyen de modifier au pays même, à tous égards, la Constitution du Canada.

L'intervention ultime du Parlement du Royaume-Uni dans nos affaires constitutionnelles devra enfin nous permettre de domicilier notre constitution au Canada. Par cette intervention, le Parlement de Londres renoncera au pouvoir dont il dispose toujours de légiférer sur la Constitution canadienne: pouvoir dont le Royaume-Uni voudrait bien se débarrasser et qu'il conserve uniquement parce que nous ne sommes pas parvenus à nous entendre sur une procédure complète d'amendement. Nous pourrions enfin, lorsque nous nous serons entendus sur cette question, envisager de domicilier une fois pour toutes au pays notre constitution. Après plus d'un siècle d'existence, la fédération aura ainsi «rapatrié» tous les actes législatifs qui fondent son existence. Nous aurons, ce faisant, mis un terme à plus de cinquante ans d'efforts. En conséquence, le Gouvernement est d'avis que notre nouvelle constitution devra satisfaire aux exigences suivantes.

La nouvelle constitution du Canada devra énoncer les principes et les objectifs fondamentaux de la fédération et établir toutes ses institutions essentielles. Elle devra contenir une Charte des droits et libertés fondamentales et une déclaration des droits linguistiques.

Un autre aspect de notre régime fédéral devra vraisemblablement être modifié profondément. Le Sénat canadien, tel qu'actuellement constitué, ne répond plus en effet au besoin qu'a le pays d'une Chambre fédérale où pourraient être examinées avec indépendance et autorité toute la gamme des problèmes régionaux et des préoccupations de nos politiques nationales sur les diverses régions. La Chambre des communes ne peut pas remplir pleinement cette fonction, la discipline de parti inhérente au régime parlementaire imposant à ses membres une perspective nationale. Le Sénat, dont les membres sont tous nommés par le Gouvernement fédéral, n'a pu devenir le forum qui aurait permis de comprendre et de résoudre les contradictions qui apparaissent parfois entre nos objectifs nationaux et régionaux.

Le Gouvernement croit donc que notre nouvelle constitution devrait prévoir le remplacement du Sénat par un nouvel organe politique, soit **une Chambre de la Fédération**, afin de satisfaire à ces besoins. Parmi les caractéristiques essentielles de cette nouvelle Chambre, signalons le rôle que joueraient les provinces dans le choix de ses membres et la représentation accrue qu'il conviendrait d'octroyer aux régions de l'est et de l'ouest du pays. Un ajustement important doit, en effet, être effectué dans le cas de l'Ouest dont la représentation, jusqu'à ce jour, n'a pas été à la mesure de son importance croissante.

Notre **Cour Suprême** existe actuellement en vertu d'une loi adoptée par le Parlement et qui pourrait donc être modifiée à tout moment. Ce tribunal, qui est l'un des piliers de notre régime de gouvernement, devra être établi par la Constitution et son statut juridique devra échapper à toute action que pourrait engager le Parlement ou une Législature. Comme la Cour Suprême est appelée à juger des pouvoirs que la Constitution confère aux deux ordres de gouvernement, il est tout à fait justifié que les gouvernements provinciaux aient voix au chapitre lorsque le Gouvernement du Canada procède à la nomination de ses membres.

Le renouvellement de notre constitution ne saurait, par ailleurs, être complet à moins que nous n'adoptions dès que possible une **procédure d'amendement** et que nous prenions les mesures qui s'imposent pour **domicilier ce document au Canada**. Il est essentiel qu'un accord inter-

tutionnelles. L'expérience des derniers cent dix ans a établi que le Parlement fédéral jouit de certaines compétences dont il n'a pas absolument besoin pour assurer l'essor et le bon fonctionnement de l'ensemble de la fédération, on doit les législatures provinciales pour- raient user d'une manière mieux adaptée à la diversité des besoins et des aspirations régionales. Inversement, les législatures provinciales ont des pouvoirs qu'elles ne peuvent exercer effectivement.

Dans d'autres cas, des objets de législation d'une importance capitale aujourd'hui, mais qui ne sont pas énumérés dans les articles pertinents de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, ont dû être répartis par les tribunaux, puisque la Constitution ne contenait pas de disposition autorisant les gouvernements à déterminer quel ordre pouvait en mieux user.

Il devra être tenu compte, dans la révision du partage des pouvoirs, du caractère fortement urbanisé de la fédération. En un siècle, un pays massivement rural s'est urbanisé: la population de plusieurs de nos villes dépasse maintenant celle de bien des provinces. La pratique du fédéralisme canadien s'est adaptée en partie seulement à cette situation nouvelle, et ces adaptations ont elles-mêmes engendré de nouveaux problèmes. Cette réalité nouvelle requiert notre attention. Peut-être est-ce là un des nombreux domaines où l'interprétation judiciaire, pour éviter l'effritement des compétences d'un ordre de gouvernement, a excessivement restreint celles de l'autre. Enfin, certaines compétences instrumentales du Parlement fédéral, tel le pouvoir général de dépenser, ont une portée très large et pourraient être définies plus rigoureusement afin de mieux assurer la souveraineté interne et le respect des deux ordres de gouvernement.

Nous avons pu, jusqu'ici, nous accommoder de ces défauts de nos actes constitutionnels, mais souvent avec difficulté. Dès lors que nous avons entrepris de nous doter d'une nouvelle constitution, nous devons donc modifier et rendre plus efficace le partage des pouvoirs. C'est bien en vain, toutefois, que nous chercherions à les diviser en compartiments étanches. La complexité des fonctions gouvernementales est aujourd'hui telle que, même dans les compartiments que l'on croyait les plus *exclusifs* à l'un ou à l'autre ordre de gouvernement, ils ont dû agir de concert et devront davantage le faire à l'avenir.

L'exécutif du Gouvernement fédéral.

Il est néanmoins possible de clarifier le partage des pouvoirs, pour que les citoyens sachent mieux qui doit faire quoi, sans pour autant emprisonner l'un ou l'autre ordre de gouvernement dans quelque carcan constitutionnel. Dans cette perspective, il faudra donc chercher à supprimer les chevauchements et les doubles emplois qui n'ont pas leur raison d'être. Certains échanges ou transferts réciproques de pouvoirs pourront aussi être envisagés, afin de permettre à chaque ordre de gouvernement de légiférer ou d'agir d'une manière plus cohérente dans certains secteurs. En outre, le Gouvernement est disposé à examiner avec les provinces l'extension des domaines de compétence concurrente et la reconnaissance à l'un ou à l'autre ordre de gouvernement d'un pouvoir prépondérant dans des secteurs précis.

Dans tous les cas, il faudra accorder beaucoup plus d'importance que les Pères de la Confédération ne l'ont fait en 1867 à l'agencement des compétences respectives des deux ordres de gouvernement. En d'autres mots, ce n'est pas seulement la *charte* du partage des pouvoirs qu'il faudra examiner et adapter aux besoins de l'heure, mais aussi les *tenons* et les *mortaises* qui assurent l'imbrication des pouvoirs fédéraux et des pouvoirs provinciaux. Car de la qualité de leur imbrication dépendra en grande partie l'efficacité de l'action gouvernementale et le degré d'harmonie des relations intergouvernementales.

D'autres aspects de notre régime constitutionnel, notamment certaines règles coutumières, devront aussi être réexaminés. La présente constitution ne traite qu'indirectement ou pas du tout de principes ou d'institutions pourtant essentiels de notre système de gouvernement. Certains de ceux-ci sont hautement fonctionnels, d'autres ont surtout une valeur symbolique. Dans l'un et l'autre cas, il conviendrait que ces principes et ces institutions soient incorporés dans notre nouvelle constitution, afin que celle-ci reflète pleinement les aspirations canadiennes. Le gouvernement formulera donc des propositions visant à définir dans la constitution certaines institutions de

linguistiques. Le Gouvernement entend donc devoir bienôt un projet de *Charte des droits et libertés*. Non seulement ce document inclura-t-il les principaux droits politiques et juridiques des citoyens, lesquels sont déjà reconnus dans diverses lois fédérales et provinciales, mais il innovera en fondant le droit de tous les citoyens de résider et de travailler là où bon leur semble au pays, et en instaurant de nouvelles garanties pour les minorités de langue officielle. Le Gouvernement est profondément convaincu — il l'a réitéré à maintes reprises — que tous les Canadiens, qu'ils soient de langue française ou de langue anglaise, doivent avoir accès, là où le nombre le justifie, à des services publics dispensés dans leur langue officielle et pouvoir faire instruire leurs enfants dans cette langue. À ce chapitre, la Charte des droits et libertés visera à garantir de manière permanente, par voie constitutionnelle, que tous soient traités à l'avenir de façon juste et raisonnable.

Le Gouvernement reconnaît que l'insertion d'une telle charte dans la nouvelle constitution lui laissera par la suite moins de possibilité d'influer sur la vie des citoyens. Mais il est tout à fait disposé à voir ses pouvoirs restreints et entend agir pour s'imposer lui-même pareilles restrictions. Il espère que les gouvernements des provinces se joindront à lui dans cette entreprise, pour le plus grand bien de tous les Canadiens.

Les principes du renouvellement exigent aussi que *la répartition des pouvoirs législatifs* prescrite par la nouvelle constitution mette le plus efficacement possible les deux ordres de gouvernement au service de la population. Si l'on veut que tous bénéficient des pleins avantages de la fédération, il faut que le Gouvernement du Canada puisse user efficacement de certains pouvoirs. D'autres devront cependant être exercés par les gouvernements provinciaux pour que la population de chaque province ait toutes les chances de réaliser ses aspirations et de maintenir le mode de vie qui lui est propre.

Si l'on compare le Canada aux autres fédérations, force nous est de constater que notre régime de gouvernement est l'un des plus décentralisés qui soit. On ne saurait donc résoudre les problèmes qui nous assaillent par un transfert massif de pouvoirs du Gouvernement fédéral aux provinces. Nous les résoudreons plutôt par une combinaison judicieuse de modifications consti-

dans l'ordre fédéral aussi bien que provincial, de part et d'autre. L'annonce faite dans le Discours du Trône d'octobre dernier qu'il reprendrait l'initiative en matière constitutionnelle au cours de la session. Voilà aussi pourquoi il s'est appliqué, ces derniers mois, à formuler les principes et les propositions qu'il entend soumettre aux Canadiens.

Le Gouvernement ne pose que deux préalables au renouvellement de la Constitution.

Le premier, c'est que le Canada continue d'être une véritable fédération, soit un État dont la constitution établit un Parlement fédéral avec des pouvoirs réels s'appliquant dans l'ensemble du pays, et des parlements provinciaux avec des pouvoirs non moins réels s'appliquant sur le territoire de chaque province.

Le second, c'est qu'une charte des droits et libertés fondamentales soit insérée dans la nouvelle constitution et qu'elle s'applique également aux deux ordres de gouvernement.

Les grandes orientations du renouvellement

Le troisième chapitre du présent document énonce les principes qui devront fonder, de l'avis du gouvernement, le renouvellement de la fédération. Ces mêmes principes devront aussi servir de fondement à une refonte de la Constitution pour que celle-ci incarne les aspirations des Canadiens.

La nouvelle constitution devra contenir une *déclaration des objectifs* de la fédération qui exprimera ce que le

Canada signifie pour nous tous — autochtones, membres de nos deux grandes collectivités linguistiques, citoyens de diverses ascendances et cultures — qui avons choisi de faire du Canada notre patrie. Le Gouvernement entend donc publier bientôt un projet de déclaration afin d'orienter la recherche, par les citoyens et les gouvernements du pays, d'un texte exprimant au mieux l'esprit et les objectifs qui animent les Canadiens et digne d'être inséré dans notre nouvelle constitution.

Il est au surplus essentiel, pour que les principes énoncés précédemment marquent le renouvellement de la Constitution, que celle-ci garantisse les droits fondamentaux et les libertés des citoyens, y compris leurs droits

constitutionnelles, et exige toujours, pour certains titres, l'intervention du Parlement britannique.

La nouvelle constitution du Canada devra être un document moderne qui corrigera les défauts et comblera les lacunes de la constitution actuelle.

Elle devra définir la forme de gouvernement et les structures politiques choisies librement par les Canadiens.

Elle devra commander le respect de tous les citoyens et éclairer leur patriotisme.

Elle devra réaffirmer l'indépendance et la pleine souveraineté du Canada.

Le cheminement de la réforme constitutionnelle

Les dispositions les plus importantes de la Constitution du Canada sont contenues dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique promulgué par le Parlement de Westminster en 1867. Cet acte a été rarement modifié et subsiste aujourd'hui, à quelques détails près, dans sa forme et sa conception originales. Pourtant, il est devenu évident que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique n'a pas la valeur d'inspiration que les Canadiens attendent désormais de leurs documents constitutionnels. En outre, cet acte ne peut plus encadrer efficacement les actions qu'imposent à notre Gouvernement fédéral et à nos gouvernements provinciaux les exigences complexes du monde moderne. Voilà pourquoi le renouvellement de notre constitution est une dimension essentielle du renouvellement de la fédération canadienne.

Le Gouvernement déploie de sérieux efforts pour modifier la Constitution depuis plus de dix ans. Tous ceux qui ont participé aux conférences constitutionnelles qui ont eu lieu de 1968 à 1971 ont investi beaucoup de temps et d'énergies pour faire avancer la réforme. Le Gouvernement a publié une série de documents d'orientation sur divers aspects de la Constitution, parmi lesquels il convient de signaler le plus important, «*La Constitution canadienne et le citoyen*». Ces travaux ont conduit à la formulation, en 1971, de la Charte de Victoria qui aurait assuré la protection des droits et libertés des Canadiens, fondé plus solidement notre Cour Suprême, permis la

modification de notre constitution sans devoir recourir au Parlement britannique, et amélioré à maints autres égards le cadre constitutionnel de la fédération. Mais le gouvernement du Québec, tout en souscrivant en principe aux changements proposés, avait la ferme conviction qu'il était nécessaire d'en apporter d'autres simultanément. Il a par conséquent refusé de consentir à l'adoption de la Charte de Victoria.

En 1975, le Premier ministre du Canada a invité ses collègues des provinces à participer à une nouvelle tentative pour domicilier au Canada l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et pour convenir d'une nouvelle procédure d'amendement devant s'appliquer à cette loi après qu'elle aurait été domiciliée. En octobre 1976, les premiers ministres ont répondu en suggérant que soient abordées des questions additionnelles. Le Gouvernement fédéral leur a donc fait parvenir une nouvelle série de propositions en janvier 1977. Il était alors devenu évident que la situation au Québec rendait le renouvellement de la Constitution plus nécessaire et plus urgent que jamais.

Au début de 1977, le Gouvernement en est venu à la conclusion que la meilleure chose à faire, devant l'ampleur du problème, était d'encourager tous les Canadiens à participer au grand débat sur l'unité canadienne et de surseoir à la présentation de ses nouvelles propositions afin de ne pas clore prématurément le débat public. Il a donc suivi, avec le plus vif intérêt, la formation et le développement au pays d'un grand nombre de mouvements intéressés au renouvellement de la Constitution. Il a aussi analysé les propositions de changements avancées lors de nombreux colloques organisés par ces mouvements. Pour sa part, le Gouvernement a créé le Groupe de travail Pepin-Robarts sur l'unité canadienne. Depuis près d'un an, ce Groupe s'est mis à l'écoute des citoyens de toutes les régions et a recueilli leurs propositions en ce qui touche le renouvellement de notre régime politique.

Toutefois, le Gouvernement en est venu à la conclusion qu'il ne pouvait pas rester indéfiniment en marge de ce grand débat et s'abstenir plus longtemps de contribuer à notre réflexion collective sur le devenir canadien. De très nombreux Canadiens estiment avec raison qu'ils se doivent de contribuer personnellement à la définition d'un nouveau consensus national. De même, le Gouvernement est d'avis qu'il incombe à toute autorité gouvernementale,

1867 nous a permis de contenir ces disparités et d'en corriger les effets les plus inévitables, en attendant d'y remédier d'une façon durable.

Nous devons cependant inventorier sans complaisance les défauts de la constitution actuelle, en apprécier la gravité et déterminer l'urgence d'y remédier. Nous avons, pour ce faire, l'embaras du choix des inventaires, puisque l'exégèse constitutionnelle est, au Canada, une science bien développée et un art abondamment pratiqué. Le rapport conjoint des deux Chambres fédérales cité en exergue de ce chapitre n'est que le plus prestigieux des nombreux documents qui nous ont éclairés, ces dernières années, sur les défauts et les lacunes de notre constitution.

De l'avis du Gouvernement, le renouvellement constitutionnel devra remédier aux défauts suivants de nos lois organiques.

(1) Notre constitution écrite est formée en grande partie d'actes du Parlement britannique, lesquels nous n'avons pas encore réussi à domicilier et à moderniser, et qui portent toujours par conséquent la marque d'un passé colonial depuis longtemps révolu.

(2) Les différentes dispositions de notre constitution sont éparpillées dans un grand nombre de statuts distincts dont plusieurs, et des plus importants, sont à peu près inconnus de la population canadienne. C'est notamment le cas du Statut dit de Westminster, qui, il y aura bientôt cinquante ans, a pourtant investi le Canada de la pleine souveraineté internationale et formellement sanctionné son accession à l'indépendance, sauf en ce qui a trait à l'amendement de certaines dispositions de sa constitution.

(3) L'actuelle constitution ne contient ni préambule, ni énoncé de principes. Nulle part en résumé-t-on l'esprit et en précise-t-on la nature et les objectifs, ce qu'en faciliterait grandement la compréhension et l'interprétation. Sa langue est obscure et anachronique, son style lourd et peu inspirant. Elle contient aussi des dispositions désuètes ou incompatibles avec l'esprit authentique du fédéralisme canadien.

- (4) Pour ces raisons, nos actes constitutionnels ont une piètre valeur éducative. Les Canadiens y trouvent peu de choses qui puissent leur inspirer la fierté, la solidarité, la générosité et l'engagement qu'exige la poursuite d'un idéal commun. Le développement de l'identité et du patriotisme canadien s'en est trouvé freiné.
- (5) On décèle dans la constitution actuelle une grave carence: c'est l'absence de toute déclaration des droits et libertés fondamentales des citoyens. Aussi grave est l'insuffisance des droits linguistiques garantis par la Constitution, puisqu'elle a compromis l'essor de la collectivité canadienne de langue française, entraîné le repli de cette collectivité sur le Québec, et attisé le mouvement séparatiste qui se manifeste dans cette province.
- (6) La répartition des pouvoirs et compétences législatives entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales, qui est inscrite dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, n'est ni aussi précise, fonctionnelle ou explicite qu'on le souhaiterait.
- (7) Les préoccupations régionales et provinciales ne peuvent s'exprimer aussi vigoureusement qu'on pourrait le souhaiter à la Chambre Haute, tous ses membres étant nommés par le Gouvernement fédéral et aucune autre disposition ne permettant que s'y exprime un plus large éventail de points de vue sur l'évolution des grandes politiques nationales.
- (8) Le statut de la Cour Suprême n'est pas inscrit dans la Constitution et n'est défini que par une loi ordinaire du Parlement fédéral, laquelle confie en exclusivité à l'administration fédérale la désignation des juges de cette cour. Ce statut juridique et cette procédure de désignation sont épistémologiquement et publiquement remis en cause, ce qui porte atteinte au prestige du tribunal qui interprète en dernière instance la Constitution et qui est l'arbitre suprême des différends constitutionnels entre les deux ordres de gouvernement.
- (9) La procédure d'amendement de la Constitution n'est pas adéquatement définie dans nos actes

Chapitre V

Une nouvelle constitution pour le Canada

«...La Constitution actuelle doit être remaniée de fond en comble. Elle doit être repensée et reformulée en des termes qui aient un sens pour les Canadiens d'aujourd'hui. Voilà pourquoi nous demandons une constitution qui soit nouvelle dans son ensemble, tout en reprenant une bonne partie de la Constitution actuelle... Mais nous tenons à adopter de nouvelles perspectives qui grouperont tous les éléments en un ensemble qui soit proprement canadien et dont le fonctionnement soit adapté aux besoins actuels... Les opinions que nous ont exprimées tant de Canadiens de toutes les régions, de même que notre propre analyse des idées et des événements, nous ont convaincus que le Canada a besoin dès maintenant d'une nouvelle Constitution...»

Rapport final du Comité
spécial mixte du Sénat
et de la Chambre des
communes sur la
Constitution du
Canada, 1972

Le renouvellement de la fédération canadienne exige, disions-nous, que nous réaffirmions vigoureusement, tous et chacun d'entre nous, notre volonté de vivre ensemble, notre adhésion aux valeurs qui fondent l'existence même du pays, notre acceptation des objectifs et des principes qui devront inspirer nos efforts et exalter l'action de nos gouvernements. Ce renouvellement exige aussi que des mesures soient prises sans délai par le Gouvernement fédéral et ceux des provinces pour améliorer le fonctionnement du fédéralisme canadien et réduire les frictions et tensions intergouvernementales. Tout cela ne rend que plus impérieux le renouvellement de notre constitution.

La Constitution n'est pas le document abstrait que certains imaginent. Elle établit notre Gouvernement fédéral et nos gouvernements provinciaux et définit les pouvoirs ou responsabilités de chacun. Elle éclaire le citoyen et lui permet d'user de ses droits démocratiques en déterminant de quel ordre de gouvernement il doit exiger les services publics dont il a besoin et à quelle trésorerie il doit verser des impôts pour en défrayer le coût. Elle prescrit également la manière dont les citoyens des diverses régions du pays sont représentés au sein du Parlement fédéral et des institutions qui en émanent.

En un mot, la Constitution décrit le régime de gouvernement que les Canadiens ont librement choisi pour veiller à leurs destinées et à celles du pays. Elle est donc le fondement juridique de l'unité canadienne. Par conséquent, lorsque nous décidons, pour consolider l'unité du pays, de renouveler notre régime de gouvernement, nous devons, par le fait même, renouveler notre constitution.

De nombreux Canadiens, par exemple, considèrent qu'il faudrait accroître la représentation de leur région au sein du Parlement fédéral, ou ne sont plus satisfaits du partage des pouvoirs entre leurs gouvernements. Mais pour établir un meilleur système de représentation et un meilleur partage des pouvoirs, nous devons modifier la Constitution. Et plus généralement encore, l'esprit nouveau qui doit aujourd'hui animer les Canadiens, le renforcement de la solidarité qui nous rassemble, le consensus politique plus large que nous devons impérieusement forger, tout cela doit se traduire par une nouvelle constitution.

Les défauts de notre constitution

Sans faire aucunement injure aux Pères de la Confédération, il faut bien constater qu'après cent dix ans d'usage, le régime de gouvernement mis en place en 1867 pour les quatre provinces d'origine n'est plus en accord, à maints égards, avec les besoins du Canada d'aujourd'hui. Ce cadre constitutionnel nous a généralement bien servis. Il a permis à la fédération de s'élargir et d'assumer sa vocation continentale, en admettant ou en constituant six nouvelles provinces. Il a favorisé l'essor démographique, la maturation culturelle de toutes les régions. Cette évolution n'ayant pas eu partout la même cadence, il en est résulté des disparités interrégionales, mais la Constitution de

Le Gouvernement vise à doter le Canada d'une nouvelle constitution avant la fin de 1981.

Il usera, pour ce faire, de tous les pouvoirs dont il dispose et consultera, ce faisant, les gouvernements des provinces.

Il presse les provinces de coopérer avec lui pour renouveler les dispositions constitutionnelles qui ne peuvent être modifiées sans leur coopération.

(2) Que soient examinées avec les provinces, à titre prioritaire, les moyens de supprimer ou d'éviter le chevauchement inutile des initiatives des deux ordres de gouvernement, y compris la possibilité, le cas échéant, d'administrer des programmes ou de fournir des services par l'entremise d'organismes conjoints.

Plusieurs gouvernements provinciaux se sont déjà montrés fortement intéressés à réduire le chevauchement de services et de programmes, et ont signalé qu'ils seraient disposés à coopérer à cette fin avec le Gouvernement fédéral. Nous estimons que cette entreprise de première importance pourrait être menée conjointement, selon des modalités à mettre au point ensemble.

Le Gouvernement estime que ces modalités devraient prévoir la participation de membres du secteur privé à cette entreprise. Certains d'entre eux seraient choisis à cause de leur expertise dans l'élimination du gaspillage et des doubles emplois; d'autres représenteraient ceux que touchent les programmes gouvernementaux, surtout dans les secteurs où les deux ordres de gouvernement sont présents. Les personnes qui mèneront ces études devraient tenir des audiences publiques. Les conclusions des études, après avoir été communiquées aux premiers ministres, devraient être publiées intégralement.

Le Gouvernement a la conviction profonde que le régime fédéral, de par sa souplesse et sa capacité de renouvellement, est le seul qui puisse assurer aux Canadiens les avantages de faire partie d'un grand pays tout en fonctionnant harmonieusement sans l'attention constante des hommes qu'il rassemble. L'état présent du Canada exige donc que nous renouvelions minutieusement les rouages de notre régime fédéral, sans quoi nous risquons d'être privés de certains de ses avantages.

Les objectifs énoncés dans ce chapitre, ainsi que les mesures proposées pour les atteindre, constituent à la fois un engagement et une invitation. Le Gouvernement fédéral s'engage à tout mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs et apporter à notre régime politique les améliorations qui découleraient de ces propositions. Il s'engage aussi à collaborer sans réserve avec les gouvernements provinciaux. Il invite ces autres gouvernements à rechercher, dans l'intérêt des contribuables et des autres citoyens, les moyens de porter au plus haut niveau d'excellence la science et l'art du gouvernement au Canada.

si complexe qu'une délimitation précise de leurs responsabilités est impossible, les deux ordres de gouvernement devront mettre au point des mécanismes capables d'assurer entre eux une consultation valable, afin de résoudre les problèmes à mesure qu'ils se présentent et d'harmoniser au mieux les programmes fédéraux et provinciaux.

Le Gouvernement fédéral estime que pour atteindre l'objectif commun — soit de desservir au mieux les citoyens et les autres citoyens —, les gouvernements du pays devraient chercher à réaliser ensemble les objectifs suivants:

(1) réduire le caractère antagoniste des relations fédérales-provinciales;

(2) accélérer le processus de consultation, et le rendre plus efficace à tous égards;

(3) assurer la plus grande liberté d'action possible à chaque gouvernement pour qu'il puisse s'acquitter de ses obligations constitutionnelles, y compris l'accès aux ressources financières requises, par le truchement de ses propres pouvoirs d'imposition ou de paiements de péréquation;

(4) accroître la responsabilité de chaque gouvernement devant sa législation et son électorat;

(5) permettre aux contribuables et aux autres citoyens de mieux comprendre le processus intergouvernemental;

(6) éliminer le chevauchement inutile des lois, règlements, politiques, programmes ou services et, de façon générale, rendre moins coûteuse la prestation des services gouvernementaux.

Le plan d'action

Le Gouvernement fédéral s'engage à collaborer avec les gouvernements provinciaux à la réalisation de ces objectifs. Il propose en particulier ce qui suit.

A. Dans le cadre d'un effort d'envergure pour améliorer les rapports entre les gouvernements:

(1) Que les mesures voulues soient prises pour que les gouvernements provinciaux. On y parviendra notamment en consultant les provinces au moment de la préparation d'un projet de loi, de la formulation d'une politique ou de la conception d'un programme qui se rattache à un domaine où les responsabilités sont partagées, ou qui pourrait avoir des répercussions considérables (financières ou autres) sur un secteur ou un programme de compétence provinciale.

En pratique, il ne sera pas toujours possible de consulter les provinces à leur satisfaction. Par exemple, il arrivera que des mesures législatives ou des programmes doivent être élaborés rapidement et mis en application avant que des consultations puissent avoir lieu. Le Gouvernement tentera de réduire ces situations au strict minimum. Il faudra voir dans cette intention la norme selon laquelle les gouvernements provinciaux et le public pourront évaluer le comportement du Gouvernement fédéral. Le temps et l'expérience nous aideront à préciser la portée de l'expression *répercussions considérables*.

(2) Que les provinces, dans le même esprit, consentent le Gouvernement fédéral lorsqu'elles préparent des projets de loi, forment des politiques ou conçoivent des programmes qui touchent à un domaine où les responsabilités sont partagées, ou qui pourraient avoir des répercussions considérables (financières ou autres) sur un secteur ou un programme de compétence fédérale.

(3) Que le Gouvernement recherche avec les provinces les moyens de rendre plus expéditif et plus efficace le processus de consultation fédérale-provinciale.

B. Dans le cadre d'un effort d'envergure pour éliminer tout chevauchement inutile et accroître la collaboration entre les gouvernements:

(1) Que soient précisées dans toute la mesure du possible, avec le concours des provinces et secteur par secteur, les responsabilités de chaque gouvernement, afin que les gouvernements, les législateurs, les fonctionnaires et, ce qui importe le plus, le public, sachent mieux comment ces responsabilités sont partagées.

les meilleurs moyens d'assurer la prestation de ce service, ou sur l'adéquation entre celui-ci et le besoin qu'il visait à satisfaire. Il faut dire que les moyens de communication ont tendance à amplifier les divergences de vues et les controverses politiques. En vérité, les désaccords ont de tout temps été beaucoup moins nombreux que les zones d'accord.

Le fédéralisme est si intimement lié à notre conception du Canada que nous l'avons pris pour acquis jusqu'à en perdre de vue la véritable nature. Une fédération où il n'y aurait pas de tensions intergouvernementales ne serait pas une véritable fédération: si jamais notre fédéralisme devait en arriver là, c'est qu'il aurait atteint le stade ultime de sa désintégration. On a dit avec beaucoup d'à-propos que le plus grand bienfait, peut-être, du fédéralisme est d'éviter que le gouvernement central et les gouvernements régionaux puissent jamais décider de faire tous en même temps la même bêtise!

Depuis environ dix ans, la pratique et le fonctionnement ont beaucoup évolué, ainsi que le démontrent la coexistence du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec (1966), l'extension du régime de la pérenquation (1967), le nouveau mode de financement des allocations familiales (1973) et des programmes à frais partagés dans les domaines de la santé et de l'enseignement (1977). Ces programmes fédéraux-provinciaux et bien d'autres, qui ont été l'objet de maintes conférences et rencontres fédérales-provinciales, et qui coûtent ensemble plusieurs milliards de dollars, témoignent eloquemment de la capacité d'adaptation du système.

Mais cette capacité d'adaptation n'est pas illimitée: au-delà d'un certain seuil, il faut donc envisager des changements de structure. Il est probable qu'en raison de certains vices de structure de notre fédération, les relations et les négociations intergouvernementales ont pris au Canada plus d'importance qu'il n'est nécessaire ou qu'il n'est sage de leur donner. D'autres fédérations semblent d'ailleurs s'en remettre moins que nous à ces mécanismes pour maintenir l'équilibre politique entre leur gouvernement central et ceux de leurs États ou provinces.

Si nous assumons la libre expression, au sein d'une seconde chambre du Parlement fédéral, de perspectives régionales qui ne seraient pas assujetties à la discipline

partisane ou à la question de confiance, nous pourrions vraisemblablement procéder au rajustement des politiques et des programmes fédéraux plus efficacement et sans recourir autant que présentement aux négociations fédérales-provinciales. Nous pourrions aussi faire participer les provinces à la nomination des membres du tribunal chargé de trancher en dernière instance les conflits de compétence, ce qui pourrait atténuer la tendance que nous avons à substituer des arrangements politiques aux interprétations juridiques. Ainsi, certains changements de structure sont-ils souhaitables. La plupart exigent des modifications constitutionnelles et seront abordés dans le prochain chapitre.

L'optique du Gouvernement

A la lumière des observations qui précèdent et des principes énoncés au chapitre III, le Gouvernement fédéral a jugé utile d'exposer dans ce document sa conception des objectifs du fédéralisme canadien.

Les deux ordres de gouvernement, le fédéral et le provincial, se distinguent l'un de l'autre par les fins qu'ils poursuivent et par les moyens que met à leur disposition la Constitution. Toutefois, ils ont une responsabilité commune, dont ils doivent s'acquitter chacun dans sa sphère de compétence: c'est celle de servir les citoyens et les autres citoyens.

Le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement devrait permettre à chacun de s'acquitter de ses devoirs dans un contexte où sa responsabilité est claire et nette. Par suite de la croissance de l'appareil gouvernemental et des exigences auxquelles il a dû satisfaire ces dernières années, les lignes de partage se sont progressivement estompées, de sorte que les citoyens et même les gouvernements éprouvent de plus en plus de difficultés à déterminer de qui relève tel problème ou tel domaine.

Le Gouvernement fédéral estime que les gouvernements du pays doivent se concerter pour clarifier leurs responsabilités. Ils pourront ainsi planifier leur action de façon à mieux s'acquitter de ces responsabilités et à permettre à leurs électeurs de juger de la manière dont leurs élus servent l'intérêt public. Lorsque la situation est

Le fédéralisme combine au surplus une large mesure d'autonomie pour les provinces avec l'impératif de la mise en commun et du partage; mise en commun de l'expertise et de l'expérience des gouvernements, jouissance commune des biens et des valeurs culturelles des collectivités linguistiques et régionales, partage des richesses économiques, sans doute parce qu'elles sont plus tangibles. Mais cette tendance peut être pernicieuse, puisqu'elle laisse souvent l'impression que telle région ne fait que recevoir et que telle autre ne cesse de donner, comme si les transferts financiers étaient la seule humeur vitale de la fédération. À n'en point douter, la solidarité économique et financière est un des fondements de notre existence collective; mais ce n'est pas le seul. Notre fédéralisme serait une bien pâle image de lui-même s'il fallait en abstraire l'interaction politique entre ses deux ordres de gouvernement et la convivance, parfois difficile, entre ses collectivités linguistiques et culturelles.

Il importe certes de mesurer les avantages et les désavantages d'un régime intergouvernemental aussi complexe, ne serait-ce que pour permettre aux contribuables de voir ce que l'on fait de leurs impôts; car les régulierement des comptes. Mais le fédéralisme n'est pas seulement une affaire de gros sous. En ramenant tout aux questions pécuniaires, nous passerions à côté de l'essentiel: soit que le fédéralisme canadien assure le gouvernement du peuple, pour le peuple, par le truchement de onze juridictions politiques ayant chacune ses propres responsabilités et sa propre sphère de compétence, étant chacune chargée de satisfaire aux besoins de ses commettants.

Il serait téméraire d'affirmer que nos gouvernements n'ont jamais perdu de vue cette perspective. L'émulation partisane, l'ambition politique et les intérêts particuliers ont sans doute relégué au second plan, parfois, le principe qui veut que toute action gouvernementale soit jugée en fonction de la qualité des résultats qu'elle offre aux citoyens. Mais si des difficultés ont surgi entre gouvernements, c'est le plus souvent parce que, sans cesser d'être de bonne foi, ceux-ci ne s'entendaient pas sur le champ de compétence auquel se rattachait tel ou tel service, ou sur

que mieux.

On peut envisager le fédéralisme canadien de diverses façons, selon que l'on met l'accent sur l'une ou l'autre de ses dimensions—culturelle, sociale, économique ou politique. Que l'on perçoive sous des jours aussi différents ce qui est essentiellement un régime de gouvernement visant à partager l'autorité législative ne va pas sans inconvénient. En effet, on peut ainsi attribuer le blâme ou le mérite de certaines situations au fédéralisme, alors que ce régime n'en est que partiellement et parfois même aucunement responsable. En d'autres cas, les mérites du régime ne sont pas appréciés à leur juste valeur. Ainsi, il n'est pas toujours reconnu que le fédéralisme fonctionne comme il se doit quand un gouvernement conteste une mesure législative proposée par un autre gouvernement, mais se répercute sur ses propres programmes, et réussit à la faire modifier par la suppression de quelques dispositions préjudiciables ou outrancières.

L'expérence des quinze ou vingt dernières années montre que lorsqu'un gouvernement invite les autres à formuler des observations sur les mesures législatives, les orientations politiques et les programmes qu'il se propose de mettre en œuvre, et tient compte de leurs observations sans nécessairement les accepter intégralement, son action a des chances d'être plus efficace qu'elle ne l'aurait été autrement. S'il ne lance pas cette invitation, il risque au contraire de se retrouver devant des difficultés plus grandes, d'encourir des frais plus élevés, et d'aboutir à des services et des règlements qui font double emploi avec d'autres.

D'une certaine manière, notre système de gouvernement offre ainsi aux citoyens un avantage que ne comportent pas ceux des États unitaires: lorsqu'une autorité propose ou adopte quelque mesure, dix autres gouvernements, c'est-à-dire dix autres entités ayant comme lui la vocation de gouverner, sont souvent là pour l'examiner et le critiquer. Il va sans dire que les gouvernements ne considèrent pas toujours cet état de choses comme un bienfait. Ils préfèrent souvent satisfaire rapidement à ce qu'ils tiennent pour une exigence de leurs commettants, ou résoudre sans délai un problème qui semble requérir d'urgence leur attention. Néanmoins, ils se consultent abondamment et, dans l'ensemble, la chose publique ne s'en porte que mieux.

La pratique du fédéralisme

gouvernemental amorcée partout dans le monde pendant la Première Guerre mondiale et qui s'est poursuivie allègrement dans les années quarante et cinquante.

Au cours des premières décennies de la Confédération, donc, l'activité et l'intervention de l'État ont été relativement limitées. Les gouvernements du Canada n'étaient guère interdépendants et ne se considéraient pas comme tels. Ils avaient très peu à faire les uns avec les autres, puisqu'il n'y avait pas de programmes à frais partagés, pas d'accords sur la perception des impôts (l'impôt sur le revenu n'existait pas), pas de route transcanadienne (il n'y avait pas d'automobiles) et naturellement pas de con-

Aujourd'hui

Evidemment, les choses ont bien changé. Il faudrait dissiper l'onguement pour rendre compte de ces changements. Le plus important, peut-être, c'est qu'aujourd'hui tous les gouvernements du pays estiment non seulement qu'ils sont touchés par les actions des autres, mais aussi qu'ils dépendent les uns des autres pour des avis et des appuis techniques, les finances publiques, l'accès aux marchés ou aux ressources, l'administration de programmes, l'information. Inutile d'insister sur l'ampleur de cette interdépendance. Souignons toutefois qu'en intervenant davantage dans la vie et l'activité des citoyens, les gouvernements n'ont pas seulement rajouté à la complexité du régime fédératif: ils ont considérablement accru les avantages que nous pouvons en attendre.

Peu de Canadiens savent à quel rythme s'est accentuée l'interdépendance entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il a fallu que quarante ans s'écoulent avant que ne soit convoquée la première conférence des premiers ministres fédéral et provinciaux, en 1906; et pourtant, vingt de ces conférences ont eu lieu au cours des dix dernières années seulement (1968-1978). Les ministres et hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux participent en moyenne à cinq cents rencontres officielles par année. Les programmes fédéraux-provin-

ciaux portent sur toutes les questions imaginables, depuis la cueillette de la mousse d'Irlande dans les provinces de l'Atlantique jusqu'à la sécurité routière, en passant par le traitement des eaux usées, les soins médicaux et d'innombrables autres objets. Cette année, la contribution du Gouvernement fédéral aux initiatives fédérales-provinciales atteindra, à elle seule, près de quatorze milliards de dollars, sur un budget global de \$48,5 milliards, compte tenu des programmes à frais partagés et des transferts directs de fonds fédéraux aux trésoreries provinciales.

Le fédéralisme, au Canada, est donc une grande affaire. Il lui arrive, comme à toute grande affaire, d'être inefficace et de donner lieu à des chevauchements. Il n'est pas toujours clair quel gouvernement doit assumer la responsabilité de telle initiative ou de telle situation. Reste que tous les habitants du Canada sont touchés quotidiennement, d'une façon ou d'une autre, par le fonctionnement de notre régime fédéral-provincial. Qu'une société demande un permis de prospection des gisements de gaz au large des côtes du Labrador, par exemple, ou qu'un particulier aille chez le médecin, boive un verre d'eau, achète de l'assistance judiciaire, soit le médecin, fasse appel aux services de la bière ou n'importe quoi d'autre, il subit l'influence du régime fédéral-provincial et influe en retour sur ce régime. Les deux ordres de gouvernement taxent presque tous les articles de consommation. Ces taxes servent notamment à financer notre régime d'assurance-santé et nos services d'assistance sociale, deux programmes nés de l'interdépendance des gouvernements et administrés par les provinces parce qu'ils sont de compétence provinciale. De même, les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi conjointement des normes d'épuration des eaux et assurent ensemble un très large éventail de services publics.

Sans qu'on ait apporté des changements importants à la Constitution, mais grâce à d'innombrables échanges de vues, arrangements et compromis entre gouvernements, le fédéralisme canadien a fait bien plus que de simplement subsister et croître en complexité. Il a fourni à chaque Canadien de toutes les provinces des services gouvernementaux de haute qualité. Il a contribué à réduire les disparités entre les provinces, entre les régions et entre les classes sociales.

Chapitre IV

Le renouvellement de la pratique du fédéralisme

«... Le problème est sans doute difficile à résoudre du fait de la multitude des relations nécessaires entre les trois niveaux de gouvernement dans un pays aussi divers et aussi vaste que le Canada. Nous estimons, toutefois, qu'il est possible de faire en sorte que les relations intergouvernementales deviennent plus significatives, plus directes, plus efficaces et plus pertinentes aux yeux de tous les Canadiens.»

Rapport final du Comité
spécial mixte du Sénat
et de la Chambre des
communes sur la
Constitution du
Canada, 1972

Le fédéralisme peut être un régime de gouvernement inefficace, complexe et exigeant, mais il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Au Canada, c'est le seul régime qui puisse bien répondre aux besoins des citoyens et servir leurs intérêts.

Les débuts

Les Pères de la Confédération auraient pu, en 1867, créer un État unitaire, doté d'un seul gouvernement chargé de tous les aspects de la vie collective. Ils auraient pu aussi établir une confédération d'États souverains, associés dans la poursuite d'objectifs communs. S'ils ne l'ont point fait, c'est parce que, pour des raisons d'ordre politique, économique et culturel, ni l'une ni l'autre de ces solutions n'était acceptable. Le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick n'auraient jamais accepté un État unitaire, et l'expérience des États-Unis avait démontré qu'il fallait éviter l'option confédérale.

On a donc opté pour un régime politique où chaque citoyen serait directement représenté à la fois par un Parlement central et par une Législature provinciale, un régime où il y aurait deux ordres de gouvernement, soit une autorité fédérale et des autorités provinciales, chacune occupant des domaines de compétence distincts et assez bien définis. Ce nouveau pays allait donc se donner un régime fédéral plutôt qu'unitaire, pour permettre aux habitants des diverses provinces de continuer d'avoir la

qui devait fonder l'unité du pays.

Le partage des compétences législatives prescrit par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique avait donc pour objet d'assurer que les gouvernements provinciaux seraient compétents dans les domaines d'intérêt surtout local, alors que le Gouvernement fédéral serait chargé des questions de portée nationale.

Il est vrai qu'en 1867, et pendant bien des années par la suite, les gouvernements provinciaux n'avaient pas de responsabilités très importantes, si on les considère dans le contexte de cette période. Les services de santé, l'éducation, les routes et les institutions municipales étaient les secteurs qui touchaient le plus les collectivités locales et où ces gouvernements pouvaient incontestablement agir; mais ils en étaient encore au premier stade de leur développement. En outre, les provinces n'avaient pas accès aux principales sources de revenus de l'époque, soit les droits de douane et les impôts indirects. Le Cabinet fédéral, pour sa part, n'avait guère de scrupule à recourir aux pouvoirs que lui conférait la Constitution pour empêcher qu'elles ne deviennent lois en ordonnant aux lieutenants-gouverneurs de refuser de les sanctionner. Ainsi, ces pouvoirs ont été utilisés cent quarante-neuf fois pendant les quarante années qui ont suivi 1867, contre trente-deux fois seulement depuis lors.

Deux phénomènes, dont l'un est particulier au Canada et l'autre mondial, ont aidé à façonner la fédération telle que nous la connaissons aujourd'hui et ont forcé les gouvernements du pays à devenir, bon gré mal gré, des partenaires. Il y eut d'abord les nombreux arrêts de cour, notamment vers la fin du siècle dernier, qui ont élargi et précisé la compétence des législatures provinciales aux termes de l'article 92 de l'A.A.N.B., réduisant ainsi l'étendue des pouvoirs du Parlement fédéral. L'autre phénomène a été, bien entendu, l'expansion de l'appareil

Le renforcement de l'unité d'un Canada au service de tous ses citoyens

itives entre les deux pouvoirs doit en outre être clarifiée et rendue plus fonctionnelle. Quelques-unes de nos pratiques gouvernementales réduisent la portée de la souveraineté interne des deux ordres de gouvernement et doivent être renouvelées.

Bien que souverains dans leurs sphères respectives, les deux pouvoirs de la fédération sont interdépendants et doivent agir de concert. L'intérêt de tous les citoyens et de toutes les collectivités, plus qu'aucune disposition constitutionnelle, l'exige en tout temps.

Le renouvellement de la fédération doit faire du Canada un pays auquel tous ses citoyens pourront donner sans réserve leur allégeance et leur loyauté. Fort de cette allégeance et de cette loyauté, un Canada renouvelé pourra servir au mieux les intérêts de tous les Canadiens.

Le Canada est bien plus que la somme de ses parties. Qu'il s'agisse de négociations commerciales, de la délimitation des frontières maritimes et des territoires de pêche, de la défense ou plus généralement de l'influence que le pays exerce sur la scène internationale, l'unité politique d'un Canada qui parle au nom de tous est un bien inestimable pour tous les Canadiens.

Dans le concert des nations, le Canada doit donc parler et agir à l'unisson. Sa souveraineté internationale est indivisible, et le pouvoir fédéral en est investi. Les pouvoirs provinciaux peuvent user de cette souveraineté, mais toujours dans le cadre de la fédération.

À l'intérieur, un Canada uni et qui agit comme une seule collectivité politique est en mesure d'assurer, à l'avantage de tous les Canadiens, l'encadrement et le financement de programmes qui réduisent les risques de la vie quoti-

dienne, comme l'assurance-chômage, les allocations familiales, les pensions de vieillesse, la péréquation, l'aide au développement régional et les subventions pétrolières, pour ne signaler que les plus importants. L'unité politique du pays permet aussi de mobiliser les forces vives de toutes les régions lorsque le besoin s'en fait sentir. Elle fournit aux collectivités culturelles, et singulièrement à notre collectivité de langue française, un milieu hautement propice au développement et à l'innovation, ainsi qu'une aire plus vaste où se manifester et s'illustrer. L'unité canadienne permet aussi d'entreprendre les efforts concertés que requiert l'avancement de la recherche scientifique, des techniques, de la protection de l'environnement et des mille autres activités qu'exige l'évolution d'une société avancée.

À ces fins et pour toute autre action collective qu'un grand ensemble permet d'entreprendre, les régions et les autres collectivités que rassemble le Canada doivent être unies. Cette unité doit avoir un cadre et des organes politiques. Ce cadre, c'est la fédération et ces organes, ceux qui forment le pouvoir fédéral. C'est la Constitution qui définit ce cadre et qui établit ces organes.

L'unité canadienne doit transcender les appartenances provinciales, régionales, linguistiques et autres des Canadiens. Mais pour mériter cette allégeance plus englobante qui procède de son unité politique, le Canada doit persuader tous ses citoyens et toutes ses collectivités qu'il est capable, comme pays, de satisfaire à leurs besoins fondamentaux. Chacun, en ce pays, doit avoir la conviction que le Canada, le Parlement et le Gouvernement fédéral qui agissent pour lui, sont les meilleurs garants de la sécurité, du progrès et de l'épanouissement qu'engendre en démocratie l'action collective de citoyens libres.

C'est ce Canada — uni et fort — que le renouvellement de la fédération doit mieux établir. C'est cette conviction que le renouvellement doit inspirer à tous les Canadiens.

L'extension de la solidarité nationale

Le renouvellement de la fédération doit accroître et approfondir la solidarité entre citoyens de toutes les régions et de toutes les collectivités du pays.

Une chaîne n'est jamais plus forte, dit un vieil adage, que le plus faible de ses maillons. Il en va ainsi de toutes les sociétés et, singulièrement, de la nôtre. Aussi, la saine émulation entre les régions canadiennes devra-t-elle être tempérée par l'extension et l'approfondissement de la solidarité nationale.

Pour atteindre le plus haut degré de liberté et d'autonomie, les citoyens, les régions et les autres collectivités ont tous besoin, à divers moments de leur existence, de l'appui des autres. Cette réalité fondamentale, que les premiers ministres des provinces de l'Ouest nous ont rappelée avec éloquence dans leur déclaration de Brandon, est un autre fondement et une autre raison d'être de la fédération.

Notre histoire fourmille d'illustrations de cette solidarité nationale et des avantages que tous en ont tirés. La Confédération, en provoquant le décollage économique du Québec, a stoppé l'immigration francophone vers les États-Unis. Le Québec, en finançant, pour une large part, par le truchement de la fiscalité fédérale, la construction de nos grands réseaux ferroviaires, a facilité le peuplement et le développement des régions de l'Ouest.

L'Ontario, en portant jusqu'à récemment le gros du fardeau de la péréquation interprovinciale, a assuré le relèvement des services publics dans les provinces moins riches. Elle a pu le faire parce que les autres régions avaient auparavant accepté de faciliter, grâce à la protection douanière, l'essor de ses industries manufacturières.

Nous savons tous que la Colombie-Britannique et l'Alberta ont porté une partie du fardeau de la péréquation des que la prospérité de leurs économies régionales leur a permis de le faire. Ainsi, tous les citoyens du pays profitent plus également de bénéfices sociaux et de services publics dont les citoyens des régions plus prospères défrayent, par l'entremise de la fiscalité fédérale, une plus large part que les autres.

L'interdépendance des deux ordres de gouvernement

Nous savons aussi que les provinces pétrolières de l'Ouest ont accepté d'écarter sur plusieurs années le renchérissement du pétrole chez nous, pour que les autres économies régionales ne soient pas trop disloquées. Elles l'ont accepté d'autant plus volontiers que des politiques fondées sur la solidarité nationale avaient favorisé antérieurement la mise en valeur de leurs gisements pétroliers.

Cette solidarité est fondamentale pour l'unité du pays et il faut la renforcer. Il faut aussi l'étendre à d'autres domaines que l'économie et les finances publiques, comme la langue et la culture.

Le renouvellement de la fédération doit mieux établir l'autorité et les fonctions de ses deux pouvoirs, le pouvoir fédéral et le pouvoir provincial, qui sont interdépendants, bien qu'également assujettis à la Constitution, et se partagent la souveraineté interne.

La fédération canadienne est fondée par définition sur deux pouvoirs qui doivent être également assujettis à la Constitution et se partager la souveraineté interne. La plupart des provinces existaient comme entités politiques avant d'adhérer à la fédération et, bien que le pays ait suscité une allégeance englobante et prééminente, toutes ont développé une forte identité provinciale. Chacune doit donc être libre de déterminer elle-même son évolution politique, à condition de ne pas affaiblir l'unité canadienne.

Les tribunaux, en interprétant la Constitution, et la population, manifestant démocratiquement sa volonté, ont circonscrit le caractère centralisé de certaines dispositions de nos lois organiques et préservé l'autonomie des provinces. Ils ont également reconnu au pouvoir fédéral la plupart des compétences nécessaires au gouvernement de l'ensemble de la fédération.

Tel est l'esprit du fédéralisme canadien. Certaines de nos dispositions constitutionnelles y dérogent et doivent être modifiées. La répartition des compétences législa-

Par conséquent, nous devons mieux assurer l'égalité des chances pour tous les Canadiens et mieux les prémunir contre toutes formes d'inégalité de traitement.

Nos traditions françaises et britanniques n'ont pas été diminuées par ces apports multiculturels. Au contraire, leur rivalité séculaire s'en est trouvée heureusement atténuée. Elles en ont tiré aussi une vitalité et une richesse inestimables en tous domaines — arts, lettres, sciences, économie et politique. L'éclat de nos deux cultures principales ne sera pas davantage terni par la volonté des nouvelles collectivités de préserver leur patrimoine culturel.

Nous devons donc faire davantage pour le développement et la mise en valeur de tous les éléments de mosaïque canadienne. Nous devons aussi développer considérablement les échanges interculturels, pour que chacun, en ce pays, puisse découvrir, apprécier et respecter le patrimoine de ses concitoyens.

Le développement autonome des régions

Le renouvellement de la fédération doit favoriser en tous domaines le développement autonome des régions, en évitant la centralisation excessive.

Le Canada a toujours été et demeure aujourd'hui un pays de régions. Notre géographie nous l'impose et notre population le réclame. La structure fédérative de notre régime a permis aux identités régionales de se développer et de marquer, bien plus que dans la plupart des sociétés parvenues au même stade de développement, l'organisation et le fonctionnement des institutions sociales. Mais nous n'avons pas toujours su résister, même dans le secteur privé, à certaines tendances inutilement ou excessivement centralisatrices de la technique et des méthodes d'organisation économique ou sociale. Dans le secteur public, les guerres et les crises ont provoqué une ascendance temporaire du pouvoir fédéral qui s'est toutefoits résorbée par la suite, souvent en faveur du pouvoir provincial. La fédération est ainsi plus décentralisée aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a un siècle.

Le renouvellement de la fédération, tout en consolidant son unité politique, doit donc favoriser le développement autonome des régions. Nous y parviendrons en rendant plus fonctionnelle la répartition des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Nous devons aussi nous engager à nouveau à réduire les disparités interrégionales afin que toutes les régions, et non pas seulement les plus prospères, puissent se développer de manière autonome et préserver les modes de vie et les traditions culturelles qui sont propres à chacune.

La poursuite de l'intégration économique

Le renouvellement de la fédération doit conduire à une intégration économique plus poussée entre les régions du pays et permettre à toutes d'en profiter plus également.

La fédération donne à ses régions un accès privilégié à un marché national de plus de vingt-trois millions d'habitants. L'accès au marché national permet à chaque région d'accroître la productivité de ses industries, la rentabilité de ses entreprises, les assises financières de son secteur public et la prospérité de ses citoyens.

Mais l'intégration de l'économie canadienne demeure incomplète et imparfaite. La libre circulation des biens, des services, des capitaux et des travailleurs n'y est pas toujours adéquatement assurée. Les deux ordres de gouvernement n'ont pas encore réussi à réconcilier de manière satisfaisante les impératifs de l'intégration économique et ceux du développement régional. Il devra être tenu compte de ces facteurs dans la révision du partage des compétences législatives.

Au surplus, toutes les régions n'ont pas profité également de l'accès au marché national, parce que les distantes, la taille, la dotation en ressources, l'infrastructure et l'organisation économiques avantageaient ou désavantageaient, selon les cas, l'une ou l'autre région. Les politiques fédérales et provinciales qui ont cherché à corriger ces déséquilibres n'ont pas toujours eu l'efficacité souhaitable et doivent être révisées.

Depuis des années, les Indiens et les Inuits revendiquent leurs droits particuliers et la place qui leur revient au sein de la société canadienne. Ils savent qu'au nom de la même diversité dont se réclament les autres Canadiens, ils doivent pouvoir préserver leur culture et leur mode d'existence.

Le renouvellement de la fédération doit favoriser la coopération entre Indiens, Inuits et autres Canadiens pour que ces descendants des premiers occupants du pays puissent contribuer, dans l'égalité des droits et des chances, à la consolidation de l'unité canadienne et se voient reconnaître, eux aussi, la qualité de fondateurs du Canada de l'avenir.

L'épanouissement des deux majorités linguistiques

Le renouvellement de la fédération doit garantir l'égalité linguistique de ses deux grandes collectivités, l'anglophone et la francophone, et assurer que les institutions canadiennes existent pour favoriser l'épanouissement de chacune.

Nous devons reconnaître qu'il y a bel et bien, au Canada, deux grandes collectivités linguistiques et que chacune, étant concentrée sur une partie du territoire national, a le sentiment de former une *majorité* et réclame par conséquent pour ses membres un statut et des droits égaux.

La collectivité de langue française est numériquement majoritaire dans cette partie du territoire qui va des «pays d'en haut» ontariens en englobant tout le Québec, jusqu'aux confins du pays acadien. La collectivité de langue anglaise est numériquement majoritaire dans l'extrême basses terres ontariennes jusqu'à la côte du Pacifique.

Ainsi, la collectivité de langue française fait le pont entre les populations anglophones de l'Atlantique et celles des cinq provinces les plus à l'ouest du pays. Dans l'aire géographique de chaque collectivité sont enclavées des minorités anglophones ou francophones.

Ni l'une ni l'autre de ces deux collectivités linguistiques ne saurait imposer sa volonté à l'autre ou tenter de la

mettre en état de subordination sans provoquer l'écclatement de la fédération. Cette réalité politique commande à tous les Canadiens, qu'ils soient anglophones ou francophones, de développer les uns envers les autres le respect, la sympathie, l'esprit d'ouverture et d'accueil qui sont absolument nécessaires pour que les deux majorités puissent coexister harmonieusement.

Cette réalité n'oblige pas chacun de nous à devenir bilingue. Elle exige cependant que l'égalité de nos deux langues officielles soit reconnue et garantie. Elle requiert aussi que les conséquences pratiques de cette égalité soient acceptées. Elle prescrit que l'instauration de l'égalité linguistique au sein des institutions fédérales soit complétée, et que les services publics provinciaux soient dispensés dans leur langue aux minorités de langue officielle, partout où le nombre le justifie. Elle doit enfin concilier les institutions du secteur privé à reconnaître qu'il est fonctionnel et même nécessaire, dans plusieurs régions du pays, de recourir aux deux langues officielles dans leur fonctionnement.

La mise en valeur de la mosaïque des cultures

Le renouvellement de la fédération doit mieux reconnaître le principe de la diversité des cultures, et le droit de tout citoyen, quelle que soit son origine ethnique, à l'égalité des chances. Toutes les collectivités culturelles doivent pouvoir compter sur la bienveillance des deux ordres de gouvernement pour préserver leur patrimoine culturel et pour découvrir et apprécier celui des autres.

Aux Français et aux Britanniques des premières colonies sont venus s'ajouter depuis un siècle des citoyens d'autres origines ethniques. Un grand nombre ont même origine ethnique — la majorité francophone, sans ralié la majorité anglophone, d'autres — souvent de la même origine ethnique — la majorité francophone, sans pour autant perdre leurs particularités.

Même si par la loi des nombres, il est naturel que les cultures anglaise et française prédominent, il ne saurait y avoir au pays ni une, ni deux cultures officielles. La société canadienne doit avoir clairement et spécifiquement comme objectif de favoriser la diversité.

Chapitre III

Les principes du renouvellement

La force et la raison d'être du Canada reposent sur la complémentarité des différentes régions et sur l'équilibre de leurs forces et de leurs faiblesses respectives. Leur situation évolue continuellement et il nous faut parfois consentir à des sacrifices. Mais nous devons nous attacher au principe de l'unité du pays si nous voulons voir les avantages de la Confédération durer toujours et malgré tout.

Déclaration de Brandon
des premiers ministres
de l'Ouest

L'évolution du grand débat sur l'unité du pays démontre que l'immense majorité des Canadiens a compris que le renouvellement de la fédération s'impose et qu'elle est décidée à l'effectuer. «Chaque génération de Canadiens doit accomplir de nouveau le miracle de son existence politique», a dit Arthur Lower. Jamais mieux qu'en temps de crise ce pays manifeste-t-il sa capacité de rebondissements: il est en train de rebondir.

Pour réussir, ce renouvellement doit être fondé sur des principes capables d'englober les réalités fondamentales d'une société complexe, diversifiée et changeante. Notre réflexion collective est loin d'être complétée, mais elle est bien amorcée. Le Gouvernement s'en est inspiré pour formuler les principes suivants. Il propose que ces principes orientent le renouvellement de la fédération.

La primauté des citoyens et de leurs libertés

Le renouvellement de la fédération doit consacrer la primauté des citoyens sur les institutions, garantir leurs droits et libertés, et assurer que ces droits et libertés sont inaliénables.

C'est l'esprit qui anime les Canadiens, leur volonté collective, leurs besoins et leurs aspirations qui doivent déterminer le renouvellement de la pratique du fédéralisme, des institutions, de la Constitution du Canada. Aucune loi d'aucun parlement ne peut renforcer la solidarité ou développer la sympathie et l'amitié entre les collectivités canadiennes. C'est aux citoyens eux-mêmes qu'il appartient d'assumer pleinement l'identité cana-

dienne et de l'exprimer par leurs actions et leurs comportements individuels et collectifs.

Les Canadiens progresseront d'autant plus dans cette voie si leurs gouvernements reconnaissent la primauté de leurs droits et libertés en les inscrivant dans la Constitution. Peut-être cela n'est-il pas essentiel en régime unitaire, où la suprématie d'un Parlement représentant les citoyens à tous égards peut garantir les droits des citoyens à différents ordres de gouvernement représentant les citoyens à différents regards et peuvent donc s'opposer. En conséquence, la Constitution et les droits qu'elle proclame doivent fonder l'unité des États à forme fédérative.

Le Canada ne saurait faire exception. La suprématie de la constitution est un corollaire nécessaire de ce premier principe, dans la mesure où y sont inscrits les règles de la vie démocratique, les droits et libertés fondamentales, le partage des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire qui est le garant et des uns et des autres.

Le plein respect des droits des autochtones

Le renouvellement de la fédération doit conduire au plein respect des droits légitimes des autochtones, reconnaître la place qui leur revient dans la mosaïque canadienne à titre de premiers occupants du pays, et leur donner les moyens de jouir pleinement de l'égalité des chances.

La justice nous commande le plein respect de la dignité et des droits des autochtones.

Nous n'avons pas reconnu comme il se doit, par le passé, l'antériorité du droit de cité des populations indiennes et l'apport de ces collectivités au développement du Canada. Le peuplement et l'aménagement des territoires qu'ils ont été les premiers à occuper se sont souvent faits à leurs dépens. Plus que toute autre collectivité canadienne, les autochtones ont souffert dans leur dignité et ont été privés du respect de leurs concitoyens. Les programmes de soutien conçus pour eux les ont souvent maintenus dans un état de dépendance qui a réduit leur autonomie comme citoyens.

rendre à Calgary en quelques heures. La nouvelle prenait jadis autant de temps pour circuler de Halifax à Winnipeg; la radio ou la télévision le rapportent aujourd'hui en quelques secondes.

Le livre était, hier encore, bien de luxe, réservé aux élites; l'édition à grand tirage l'a mis à la portée de tous. L'image ne se trouvait naguère qu'en peinture, dans les salons des riches, ou dans la mémoire de ceux qui avaient l'occasion d'aller la recueillir sur place; la télévision, la photographie et le cinéma l'ont mise dans tous les foyers. Nos grands-pères se souvenaient avec émotion du jour où ils avaient entendu John A. Macdonald ou Wilfrid Laurier; la radio et les techniques d'enregistrement nous permettent de réécouter à volonté nos hommes politiques — pour mieux les comprendre et aussi mieux les critiquer.

Nous avons donc tous les moyens requis pour rendre moins confuse la parole entendue par le poète Anne Hébert et faire éclater le jour et la lumière entrevus par elle. Mais aucun gouvernement ne pourra jamais, par ses édits, fixer et illustrer l'identité canadienne. Les gouvernements du pays peuvent aider, soutenir, faciliter les découvertes des Canadiens; mais cette dimension capitale du renouvellement de la fédération est l'affaire de tous.

En démocratie, les citoyens décident eux-mêmes de leurs allées et venues, et de ce qu'ils lisent, voient ou entendent. C'est donc aux Canadiens eux-mêmes qu'il revient de prendre conscience des convergences qu'ils se reconnaissent mutuellement et acceptent de préserver ensemble.

Car si certains Canadiens se sont contentés jusqu'ici d'un consensus national trop restreint qui excluait des valeurs pourtant fondamentales à l'unité, à la stabilité et à la prospérité de la fédération, d'autres ont cherché à étendre ce consensus à l'excès. L'identité canadienne n'est pas un rouleau-compresseur et la structure fédérative de notre système de gouvernement vise précisément à préserver et à promouvoir la diversité. Nous pouvons donc être Canadiens de bien des façons et être, bien que différents, d'une égale loyauté envers le pays. Uniforme, le Canada serait sans intérêt; et parce que sans intérêt, il ne serait pas. Mieux que tout autre, peut-être, l'essayiste Northrop Frye a exprimé la distinction essentielle entre l'uniformité et l'unité:

L'uniformité, qui prescrit que chacun soit «à sa place», utilise les mêmes clichés que tout le monde, pense et se comporte comme tout le monde, engendre une société qui paraît confortable au premier abord mais qui dé-pouille l'homme de toute sa dignité. L'unité véritable s'accommode au contraire de la dissidence et célèbre la variété des traditions et des conceptions. Elle reconnaît que le destin de l'homme en société est de s'unir plutôt que de se diviser. Elle souligne qu'il est mesquin et méprisable de constituer des prolétaires et des bouds émissaires et des citoyens de second ordre. Ainsi comprise, l'unité est la dimension transcendante qui ex-hausse le sentiment d'appartenance jusqu'à l'humanité authentique.

Apprivoiser nos différences

Pourquoi donc avons-nous tendance à reprocher leurs différences aux autres Canadiens, alors que nous tenons si farouchement aux nôtres? Pourquoi nous est-il souvent difficile d'accepter que les institutions et les symboles de la fédération respectent et illustrent les différences des autres, alors que nous réclamons le même respect et la même illustration des nôtres?

En se racontant à l'ethnologue de passage, l'Inuit de Povungnituk nous en donne la raison:

«Malgré tous nos châteaux, nous ignorons tant de choses que nous craignons tout ce que nous ne connaissons pas bien. Nous craignons ce que nous voyons

Nous sommes tous un peu cet Inuit de Povungnituk. À maints égards, le Canada est un pays qui s'ignore; c'est donc, à maints égards, un pays qui se craint. Malgré tous nos châteaux — nos gouvernants, nos intellectuels, nos journalistes — nous ignorons trop souvent ce que nous avons en commun; nous craignons donc d'être trop différents pour demeurer unis et pour contribuer de former un pays.

Différents nous le sommes, et nous le savons bien, mais nous ignorons précisément comment et par quoi nous le sommes. Nous craignons donc le préjudice imaginaire que pourraient nous causer les différences des autres, mais nous ne croyons guère à la crainte que les nôtres pourraient leur inspirer; car, connaissant bien ce que ces autres ignorent, nous nous croyons inoffensifs.

Nos aïeux nous ont laissé bien des histoires et bien des mythes sur les choses invisibles de ce pays — entendez, celles qui concernent des régions autres que celle où nous vivons. Mais nous ignorons encore trop souvent que ces choses ont changé et que ces mythes sont faux.

Comment dissiper ces vieilles histoires et exorciser ces vieux mythes? Comment prendre conscience de toutes les valeurs et de toutes les expériences que nous avons en commun? Comment apprivoiser nos différences et fixer l'identité canadienne?

Les chemins de la découverte

Nous disposons, pour ce faire, de moyens autrement plus puissants et efficaces que ceux des premiers Canadiens. Ce sont l'avion, le train, l'automobile, l'éducation, la presse, l'édition, la radio, la télévision, le cinéma — tout ce qui véhicule les hommes, leurs idées, leurs images et leurs espoirs. La Vérendrye a mis des mois pour atteindre les Rocheuses, mais le Montréalais peut aujourd'hui se

autour de nous, nous craignons toutes les choses invisibles qui sont également autour de nous, tout ce dont nous avons entendu parler dans les histoires et les mythes de nos aïeux.»

Qui d'entre nous, par exemple, n'est pas marqué par des espaces qu'on croirait infinis — le *grand large* des régions océaniques, les horizons sans borne de nos prairies, les vallonnements interminables du pays laurentien, le miroir indiscernable de nos Grands lacs? Nous ressentons tous l'attrait du Grand Nord, «*fenêtre ouverte sur l'infini, sur le possible, sur l'avenir*», disait-il y a plus de quarante ans, l'académicien français André Siegfried. Nous avons tous une conception semblable de la nature et des rapports entre l'homme et son milieu, car la force de la nature se manifeste chez nous plus brutalement qu'ailleurs et sa domination par l'homme y est plus difficile. De tout cela, nos arts et nos lettres témoignent abondamment, qu'elles qu'en soient la langue véhiculaire ou la région d'origine.

Notre fonds commun est également considérable en ce qui touche les valeurs économiques et sociales. Notre éthique est nord-américaine: nous souscrivons tous à la primauté et à la liberté fondamentale du citoyen, à l'égalité des chances, aux valeurs démocratiques, au respect de l'autorité des lois, tout comme à la dynamique de l'initiative personnelle, à la mise à contribution des institutions gouvernementales aux fins du développement de la collectivité, et au partage entre individus et régions des ressources et des revenus. De nouveaux efforts sont constamment requis pour mieux incarner ces valeurs dans la vie canadienne. Le renouvellement de la fédération nous fournit l'occasion de progresser dans cette voie. Nous pourrions être d'avis différents sur les moyens à employer. Mais nous nous entendrions sans difficulté sur les grands objectifs, puisqu'un consensus national existe bel et bien sur ces valeurs fondamentales.

D'autres valeurs doivent cependant être intégrées à ce consensus. Elles ont trait à l'égalité linguistique, à la diversité des cultures, à la dignité des autochtones et à l'autonomie des régions. La crise nous commande de faire les efforts requis pour les y insérer, et aussi pour en accepter les conséquences pratiques. Au fond, tout ce qui nous est demandé, en ces dernières années, c'est d'accepter que soit accordé aux autres ce que nous réclamons pour nous-mêmes. Nous revendiquons tous le droit de vivre dans la langue officielle qui nous a été donnée par la naissance ou que nous avons adoptée, et de traiter dans cette langue avec nos autorités

Les valeurs que nous pouvons choisir

Nous devons aller un peu plus loin: non pas seulement accepter que les autres collectivités canadiennes puissent être différentes des nôtres et vouloir le demeurer, mais aussi les respecter pour ce qu'elles sont. Au Canada, le temps du mépris, de l'arrogance, des avanies doit être révolu. L'amitié, la solidarité et le respect entre collectivités qui se veulent différentes sont des valeurs essentielles de l'identité canadienne. C'est en les faisant nos nôtres que nous parviendrons, non plus seulement à survivre, comme voudraient nous y condamner les plus pessimistes parmi nos penseurs, mais à croître, à nous développer, à nous illustrer.

Nous devons aller un peu plus loin: non pas seulement accepter que les autres collectivités canadiennes puissent être différentes des nôtres et vouloir le demeurer, mais aussi les respecter pour ce qu'elles sont. Au Canada, le temps du mépris, de l'arrogance, des avanies doit être révolu. L'amitié, la solidarité et le respect entre collectivités qui se veulent différentes sont des valeurs essentielles de l'identité canadienne. C'est en les faisant nos nôtres que nous parviendrons, non plus seulement à survivre, comme voudraient nous y condamner les plus pessimistes parmi nos penseurs, mais à croître, à nous développer, à nous illustrer.

Le renouvellement de la fédération exige que nous reconnaissons que les autres Canadiens ont, à tous ces égards, les mêmes aspirations que nous. Au nom de la diversité dont nous nous réclamons pour jouir pleinement des libertés individuelles et collectives, nous devons donc accepter que ces libertés soient étendues à tous les autres Canadiens et que leur soient donnés les moyens de les exercer.

Il convient le mieux ou que nous préférons.

Une fois que ces valeurs auront été solidement intégrées au consensus national, nous pourrions enfin nous employer, sereinement et sans arrière-pensée, à faire fructifier le grand jardin de la diversité canadienne. Nous pourrions, chacun pour soi, mais aussi un peu pour les autres, illustrer notre langue, développer notre culture et affermir notre régionalisme — quels qu'ils soient. Nous pourrions choisir à tous autres égards les valeurs qui déterminent nos attitudes, nos aspirations et notre mode d'existence, et résister en toute bonne conscience aux pressions de ceux qui, au nom de l'unité, voudront nous imposer une uniformité aussi futile que stérile.

pris le temps d'en illustrer notre mythologie nationale, ou de nous dire d'un bout à l'autre du pays — car il s'en faisait autant à l'ouest qu'à l'est — combien grandes elles étaient.

Bien sûr que le pays est jeune, mais sa jeunesse ne nous empêche nullement de cristalliser l'identité canadienne, puisque celle-ci procède de filiations bien plus anciennes. Nous avons commémoré bien avant 1967 le premier siècle d'ennacinement des premières colonies de l'Ouest, des premiers débarquements sur la côte du Pacifique, de la fondation de Vancouver. Il y a déjà deux siècles, comment d'arriver en pays ontarien et dans les Maritimes les premiers Loyalistes, qu'un attachement profond aux valeurs britanniques poussait vers le nord du continent.

Nous célébrons cette année le trois cent soixante-dixième anniversaire de la fondation de Québec, capitale d'une Nouvelle-France qui déjà avait une envergure continentale, foyer d'une longue survivance puis d'une remarquable renaissance. Plus ancien encore est le premier établissement de l'Acadie, presque contemporain des premiers essayimages de *highlanders* en Nouvelle-Écosse, mais bien postérieur aux hivernages de toutes nationalités dans tous les coins du pays, ces immigrants ont trouvé des populations autochtones installées depuis des millénaires, sans leur reconnaître, hélas, la place et le rôle qui leur revenaient dans l'aménagement du pays.

Le modèle canadien

Ces migrations successives ont transplante en terre canadienne les valeurs de hautes civilisations. Nous partageons donc avec les sociétés dont nous sommes issus ou avec lesquelles nous sommes en interaction, notamment les États-Unis, des valeurs universelles et d'autres qui sont plus particulières. Mais la synthèse que nous avons entrepris de faire de ces valeurs est tout à fait originale: à force d'accoutumance, d'entrechoquement et d'application aux réalités qui nous sont propres, ces valeurs ont pris chez nous des formes spécifiques.

Il est des temps où notre système de valeurs évolue presque imperceptiblement, grâce à la taille, à l'émotion-dage, et au greffage qu'y font spontanément les Canadiens. Mais il est d'autres temps où la mise à jour du *modèle canadien* doit être plus radicale et requiert des efforts conscients et persistants: le temps présent est de ceux-là, comme en était, au siècle dernier, l'époque troublée qui a conduit à la Confédération.

Les valeurs que nous partageons

Le renouvellement de la fédération exige d'abord que nous prenions conscience des valeurs que nous partageons, non pas que nous devons partager, à quelque collectivité que nous appartenions et dans quelque région que nous habitions.

Ces valeurs animent nos comportements personnels et fixent notre personnalité collective. Elles régissent les rapports entre les collectivités du pays et prescrivent le caractère de ses institutions sociales. Elles définissent la forme de notre gouvernement et régissent le fonctionnement de nos organes politiques. Elles fondent nos aspirations, forment notre idéal et cernent notre devenir. Bref, ces valeurs déterminent ce que nous pouvons appeler, sans vaine gloire mais aussi sans modestie, *le modèle canadien*.

Ce pays, que déjà il y a plus de trois siècles Jean Talon nommait le Canada, nous a faits ce que nous sommes et nous a faits plus semblables que nous ne le croyons. C'est souvent l'étranger de passage qui doit nous le rappeler, tant nous sommes portés à mettre l'accent sur nos indéniables particularismes. Car nous avons tendance à réduire le phénomène culturel à ses dimensions linguistiques et ethniques et par conséquent à sous-estimer les valeurs culturelles que nous avons en commun — franco-phones et anglophones, gens de l'est comme gens de l'ouest.

Chapitre II L'affirmation de l'identité canadienne

Notre pays est à l'âge des premiers jours du monde. La vie ici est à découvrir et à nommer; ce visage obscur que nous avons, ce cœur silencieux qui est le nôtre, tous ces paysages d'avant l'homme, qui attendent d'être habités et possédés par nous, et cette parole confuse qui s'ébauche dans la nuit, tout cela appelle le jour et la lumière.

Anne Hébert

Le renouvellement de la fédération n'exige nullement un quelconque métamorphose ou quelque mutation du peuple canadien. Pour l'accomplir, il suffira que nous devenions davantage ce que nous sommes déjà, que nous soyons plus assidûment fidèles à nous-mêmes.

En un mot, la crise de confiance qui nous éprouve est une crise de maturation. Elle fera de nous un peuple adulte, plus sûr de lui, plus conscient de ce qu'il est et de ce qu'il peut devenir. Cette crise ne nous contraindrait nullement à renoncer à notre personnalité nationale, ou à nos caractères régionaux, ou aux traits culturels qui nous sont propres — qui que nous soyons et où que nous vivions en ce pays. Au contraire, cette crise nous oblige à assumer pleinement l'identité canadienne, à fixer enfin et pour de bon ce qu'elle a d'essentiel, à l'illustrer avec plus d'éclat dans notre vie personnelle et dans nos comportements collectifs.

Longtemps, «L'avenir du Canada, à mon avis, dépend du développement d'un esprit national», proclamait le parlementaire Edward Blake à peine six ans après la Confédération: «nous devons fonder notre unité sur des valeurs communes, des aspirations que nous partageons, et il me semble que nous y parviendrons seulement si l'esprit national dont je viens de parler se développe». Mais pendant longtemps, la dualité linguistique et la diversité régionale du pays ont été perçues comme des obstacles quasi insurmontables à la constitution «d'un tempérament et d'une tournure d'esprit qui nous soient propres», selon l'expression d'un Archibald Lampman, au siècle dernier. Bien avant que Hugh McLennan n'explore nos deux solitudes, Pierre Chauveau déplorait que nous, Canadiens, «montions comme par une double rampe vers les destinsées

qui nous sont réservées sur ce continent, sans nous connaître, nous rencontrer, ni même nous voir ailleurs que sur le palier de la politique. Socialement et littérairement parlant, nous sommes plus étrangers les uns aux autres de beaucoup que ne le sont les Anglais et les Français de l'Europe.» Et Henri Bourassa de constater qu'il y avait chez nous «le patriotisme des gens de l'Ontario, le patriotisme des gens du Québec et le patriotisme de ceux de l'Ouest; mais il n'y a pas de patriotisme canadien, et il n'y aura pas de nation canadienne tant que nous n'aurons pas de patriotisme canadien».

À maints égards, Blake, Lampman, Chauveau et Bourassa avaient raison. Plus que jamais, l'existence du pays dépend aujourd'hui de l'esprit qui anime les Canadiens. C'est la conception de l'État et de la société qui nous est propre et nulle autre qui devra déterminer le renouvellement de notre fédération. Entre les deux rampes où évoluent nos deux majorités linguistiques, nous avons dû construire bien des passerelles, et nous devons en construire encore bien d'autres.

Mais il y avait un vice fondamental dans la conception de l'identité nationale que se faisaient ces premières générations de Canadiens: c'est qu'elles cherchaient à couler cette identité dans le moule forcément plus homogène des nationalités européennes. Or, cela n'était guère possible, même au temps où les ascendances françaises et britannique étaient seules à coexister avec les autochtones. Il a fallu que d'autres groupes ethniques s'installent par millions chez nous pour nous faire prendre conscience que le Canada ne pouvait qu'être irrévocablement voué à la diversité.

C'est la première, peut-être la plus grande, des leçons que nous devons tirer de notre histoire. Car l'affirmation de l'identité canadienne doit commencer par un ressourcement.

«Une nation est une collectivité de personnes qui ont fait de grandes choses ensemble dans le passé et qui espèrent faire de grandes choses ensemble à l'avenir», a dit l'historien Frank Underhill, paraphrasant Michelet. De grandes choses, l'histoire de nos premiers cent dix ans en fourmille: il y en avait tant à faire que nous avons rarement

défiance à tous les Canadiens, sans chercher à flatter la bonne conscience des uns ou à éveiller quelque sentiment de culpabilité chez les autres. C'est au présent qu'il parle de notre avenir.

Le peuple canadien a acquis au cours de son histoire une personnalité, une conception de l'État et de la société ainsi qu'une vision du monde qui lui sont propres. C'est de cette personnalité, de cette conception et de cette vision que procèdent les principes du ressourcement que le Gouvernement engage. Ces principes sont énoncés au chapitre troisième.

S'inspirant de ces principes, le Gouvernement s'engage dans les chapitres suivants à améliorer le fonctionnement de notre fédéralisme et à renouveler notre constitution. Dans cette entreprise essentielle et capitale, il compte sur la coopération des gouvernements provinciaux. Il a d'ores et déjà fixé le calendrier des étapes à franchir. Il est décidé à ne pas laisser les tergiversations et les faux-fuyants paralyser ce qui lui paraît un impératif pour le pays.

Le renouvellement envisagé par le Gouvernement est à la mesure de nos ambitions. Il mobilisera les énergies des deux ordres de gouvernement et de tous les citoyens.

C'est une entreprise dont le Canada est maintenant capable et dont tous les Canadiens retireront des avantages considérables sur le plan culturel, économique, politique et social.

Nous mènerons cette entreprise à terme et nous le ferons sans détour, pour que nous puissions au plus tôt nous employer aux mille autres choses qui concernent notre bien-être et qui requièrent notre attention et nos ressources.

provinces de l'Atlantique et cessons de croire qu'elles ne jouent dans le premier développement du pays. Voyons l'Ontario pour ce qu'elle est — un chantier ouvert à tous, qui profite à tous, et non pas un bastion de la mesquinerie. Célébrons le succès des provinces de l'Ouest dans la liquidation de leur dépendance vis-à-vis de l'Est. Il faut que notre mythologie nationale soit à l'image du temps présent.

Ce tournant de l'histoire canadienne nous fournit l'occasion de nous refaire une âme et de la refaire à notre façon. Cette entreprise engage toute la nation, toutes les régions et tous les citoyens. Elle requiert un cadre politique; c'est ce dont traitent les chapitres qui suivent. Elle exige au surplus une ouverture des esprits et des cœurs; c'est ce qui remue aujourd'hui dans l'âme de tous ces Canadiens.

Car c'est au bout du compte la volonté collective de ses citoyens qui fera que le Canada continuera d'être. Ce vouloir-vivre ne s'affirmera que dans la mesure où le peuple canadien assumera pleinement son identité et comprendra ce qui lui vaut l'appartenance au Canada, comme on l'y invite au chapitre deuxième.

Il faut pour cela que les Canadiens, curieux d'horizons et de visages, partent à la découverte de leur pays, comme ceux et celles de la première aventure. La phrase admirable de Bruce Hutchison placée en exergue à ce chapitre a valeur prophétique puisqu'elle date de 1957. Dans la foulée des Cabot, des Cartier, des Mackenzie et des Fraser, nous devons achever l'ultime découverte. Il appartient à chacun de le faire à sa manière, dans son milieu. Aussi ce document s'adresse-t-il pareillement et sans

Le parti canadien

Combien de fois nous a-t-on dit que ce pays tenait de l'impossible? Les voix dissonantes de collectivités s'égrenant en chapelet entre deux océans, affirmant chacune sa volonté de survivance et son vouloir-vivre régional, auraient pu en faire le pays de Babel.

L'intendant Talon, le premier de nos gouvernants à mesurer l'immensité du chantier ouvert par la Nouvelle-France, s'en inquiétait déjà il y a trois siècles: «*Je travaille autant que je puis*», écrivait-il à Colbert, «*à réunir et rapprocher les habitations esloignées*», notait que les humeurs de ces derniers ne s'accordaient pas toujours et se félicitait que le peuple ait paru «*assez uny dans tout le temps de mon séjour*».

L'unité n'a jamais cessé depuis d'être objet de souci pour les gouvernements du Canada. Car les préjugés et les chicanes que nous avions tirnés depuis nos vieux pays, grossis des querelles que nous avons cherchées sur place, nous ont longtemps obsédés. Nombre d'entre nous en sont encore marqués, car certaines blessures étaient profondes. Ainsi, les régions de l'Ouest, que nous avons mis près d'un siècle à occuper et à développer, ont souffert de désespérance et peut-être désespèrent encore de rattrapper l'Est «*ou tout a commencé*». Bien des coins du Québec, de l'Ontario et surtout de l'Atlantique se sont sentis négligés et se sentent encore négligés.

Il est un autre équilibre qu'il faut aussi consolider pour de bon: c'est celui, toujours précaire, qui s'est établi entre nos deux grandes collectivités linguistiques, celle de langue française et celle de langue anglaise. Pendant de longues années, la présence d'une collectivité de langue française fortement enracinée au sein d'un pays qui se croyait essentiellement britannique a été perçue comme une source de complications et d'inconfort avec laquelle il fallait composer encore pour un temps. Or, il est devenu

de bons mieux assurer.

entre les régions du pays qui est encore fragile et que nous

lectif. Nous avons établi sur ces fondations un équilibre

affineusement nous avons fondé notre vouloir-vivre collectif. Nous avons établi sur ces fondations un équilibre

utiles, des aspirations conciliables et des valeurs communes sont apparues dans ce territoire démesuré. Sur ces

munies sont apparues dans ce territoire démesuré. Sur ces

tones, afin qu'ils ne soient jamais plus compromis. Dans

collectivités linguistiques, groupes ethniques et autoch-

venir, cet équilibre entre régions et cette convivance entre

Nous devons donc consolider, pour les générations à

mentale et de leur droit à l'égalité des chances.

appel qu'ils doivent encore faire de leur dignité fonda-

apprendre les autochtones du Canada, plus pressant le

loyauté. Plus pénible encore est la leçon qu'ont dû

dans un pays auquel ils avaient pourtant donné toute leur

française se sont sentis des citoyens de seconde zone

de Canadiens d'ascendance autre que britannique et

avanies et les inégalités de traitement qui ont fait que tant

des efforts, bien des patiences pour que cessent les

depuis un siècle. Il a souvent fallu bien des années, bien

d'autres origines ethniques qui se sont établis chez nous

C'est une leçon qu'ont également apprise les Canadiens

que les promesses sont respectées lorsque celui qui les

souvent, les Canadiens de langue française ont appris

elles ne consentent le respect qu'aux forts. Et trop

succombent facilement à l'inconscience: trop souvent,

où elle est concentrée, le Québec. Les sociétés humaines

du pays, ni surtout dans cette partie du territoire canadien

lités de l'histoire ne se répètent plus, ni dans l'ensemble

qu'on lui a refusé. Elle est déterminée à ce que les inéga-

n'a pas eus, des espoirs qui ont été déçus et du respect

Mais cette collectivité se souvient des avantages qu'elle

meure en terre canadienne.

survécu, elle s'est développée et elle est installée à de-

évident que cette collectivité n'a rien de temporaire: elle a

Nous relaire

Cette épreuve doit commencer par un exorcisme. D'un

bout à l'autre du pays subsistent des mythes étriqués et

des vieux complexes que nous traînons comme des

boulets. Il faut briser les chaînes qui nous y attachent.

Tournons une fois pour toutes la page des Plaines

d'Abraham: les vainqueurs et les vaincus sont morts.

Décolonisons, dans notre esprit, le Québec: le Québec est

en pleine renaissance. Reconnaissons la vitalité des

Chapitre I

Le temps de l'engagement

Un mouvement anime ce pays comme aucun autre ne l'a jamais fait, se manifeste sourdement dans les rainures les plus profondes de sa conscience collective, mais l'entraîne impétueusement vers le destin qu'il se connaît. Tantôt rationnellement, le plus souvent intuitivement, les Canadiens sont en voie d'accomplir l'ultime découverte: la découverte d'eux-mêmes.

Bruce Hutchison

Introduction

Avec ce document, le Gouvernement engage le renouvellement de la fédération canadienne.

Le Canada s'est mis à se repenser ces derniers temps. Les Canadiens ont senti que le moment était venu de faire l'inventaire de ce qu'ils sont et de décider de ce qu'ils seront. De l'Atlantique au Pacifique, nous nous sommes mis à nous parler d'histoire et d'avenir. C'est de ces deux versants de nous-mêmes que traite ce document.

Nous avons fait d'un continent un pays. Ce fut une grande aventure que de le bâtir, à force de bras, de l'île de Terre-Neuve à l'île de Vancouver, de la Pointe Pelée aux confins de l'archipel Arctique. Il nous a fallu pour cela un laps de temps à peine plus long qu'une vie humaine. Plusieurs d'entre nous se souviennent encore des colonies, des défrichements, des grands commencements, du temps où nous étions cinq millions, où nos grandes villes — nous en avions une douzaine — comptaient plus de vingt mille habitants, du temps où, d'une région à l'autre, nous n'avions que des gazettes pour nous raconter et que le rail pour nous voir.

Nous sommes venus de partout. Nous avons pénétré dans ce pays par le détroit de Béring, depuis les rives lointaines d'Europe, d'Asie et d'Afrique, des terres voisines d'Amérique. Nos premiers immigrants sont venus de toutes les provinces de France et de Grande-Bretagne: les autres vinrent plus tard de tous les coins du monde. Pour s'acclimater au nouveau continent, en découvrir l'esprit et apprendre à y survivre, nos ancêtres ont dû

assimiler les us et coutumes des autochtones: premier métissage qui s'est reproduit chaque fois qu'une nouvelle ethnie est débarquée chez nous. Rassemblées au hasard des pistes, des routes et des portages, nos familles ont associé leurs labeurs, leurs peines et leurs joies, leurs traditions et surtout leur courage, pour que progresse la construction sociale, économique et politique du pays.

Nous avons pris possession d'un territoire immense, presque insondable: «L'âme, ou l'être, y trouve un espace sans limite pour prendre son essor», a dit le poète Rupert Brooke. Un territoire qui pourrait loger les trente-trois pays du continent européen, l'Union Soviétique y compris jusqu'à l'Oural. Un pays si grand que ses habitants découvrent souvent les cités étrangères qui les avoisinent — Seattle, Minneapolis, Détroit, New York ou Boston — bien avant leurs propres métropoles régionales. Un pays si démesuré que nombre d'entre nous n'en saisiront jamais les dimensions, du nord au sud et d'est en ouest, que par la lunette — grossissante ou rapetissante — de nos moyens de communication.

Encore si ce pays se ressemblait d'un coin à l'autre: qui en a vu un aurait vu les autres. Mais entre les échantillons de Terre-Neuve, les jardins du Niagara, les *lands* de la Saskatchewan, la vallée du Saint-Laurent et les pics des Rocheuses, où sont les ressemblances? Et la diversité des paysages entraîne une diversité de gens.

Nous sommes autres et pourtant pareils. Le pays de l'hiver n'est pas seulement celui de Vignemale, mais celui de tous les Canadiens. L'indien et l'inuit ne sont pas seuls à ressentir l'enveloppement boreal. L'étrange vertige des espaces sans horizon n'émeut pas seulement les gens de l'Ouest, ni la sourde mouvance des glaciers éternels les seuls gens de Colombie. Ce que l'oeil ne peut percevoir, dans ce pays, l'esprit doit l'embrasser.

C'est l'aventure canadienne. Elle est sans précédent et sans analogue. Elle est difficile mais combien exaltante! Pour qu'elle continue de susciter en nous la ferveur, il faut en renouveler les formes et les manifestations. L'histoire nous y convie et nous nous pressons de dépasser avec la détermination et la volonté de dépassement de ceux de la première aventure. C'est de nouveau le temps de l'engagement.

Chapitre V — Une nouvelle constitution pour le Canada

| | |
|---|-----------|
| • Les défauts de notre constitution..... | 20 |
| • Le cheminement de la réforme constitutionnelle..... | 22 |
| • Les grandes orientations du renouvellement..... | 23 |
| • Le processus et l'échéancier..... | 26 |
| Conclusion..... | 28 |

Table des matières

| Page | Prologue |
|------|--|
| v | • «M'a paru assez uny dans tout le temps de mon séjour . . .» |
| 1 | Chapitre I — Le temps de l'engagement |
| 1 | • Introduction |
| 2 | • Le pari canadien |
| 2 | • Nous refaire |
| 5 | Chapitre II — L'affirmation de l'identité canadienne |
| 5 | • Le modèle canadien |
| 5 | • Les valeurs que nous partageons |
| 6 | • Les valeurs que nous pouvons choisir |
| 7 | • Apprivoiser nos différences |
| 7 | • Les chemins de la découverte |
| 9 | Chapitre III — Les principes du renouvellement |
| 9 | • La primauté des citoyens et de leurs libertés |
| 9 | • Le plein respect des droits des autochtones |
| 10 | • L'épanouissement des deux majorités linguistiques |
| 10 | • La mise en valeur de la mosaïque des cultures |
| 11 | • Le développement autonome des régions |
| 11 | • La poursuite de l'intégration économique |
| 12 | • L'extension de la solidarité nationale |
| 12 | • L'interdépendance des deux ordres de gouvernement |
| 13 | • Le renforcement de l'unité d'un Canada au service de tous ses citoyens |
| 14 | Chapitre IV — Le renouvellement de la pratique du fédéralisme |
| 14 | • Les débuts |
| 15 | • Aujourd'hui |
| 16 | • La pratique du fédéralisme |
| 17 | • L'optique du Gouvernement |
| 18 | • Le plan d'action |

«Ce que j'ay découvert de mes yeux, tant dans le voyage que j'ay fait l'hiver, que dans la visite des postes avancés durant le printemps dernier, m'a fort confirmé dans l'espérance que la Nouvelle France fournira à l'ancienne beaucoup de bois propres à la construction de ses vaisseaux. Outre les membres et le bordage, toutes les apparences veulent qu'on y trouve de fort bonnes mastures y ayant de fort beaux sapins, épinettes, et pins rouges, de quoy faire des planches de pins de telle longueur, et espessesurs qu'on désirera pour les haulls, les pons, et les chambres de vaisseaux, des baux et du bois pour les termes.»

«Je ne suis pas assez hardy pour promettre le succez de la recherche qu'on fait des mines. Mais je suis assez convaincu qu'il y en a en Canada de cuivre, de fer et de plomb. Cependant je m'apperois qu'on en a tous les ans de nouvelles connoissances par l'application qu'on donne a en faire la recherche.»

«Je travaille autant que je puis a reunir et rapprocher Les habitations esloignées et je m'oppose à ce qu'à l'avenir on en forme aucune, qui ne soit en corps de communauté, hamneau, Villages ou Bourgs; pour faire connoistre que La chose est aysée J'ay entrepris de former trois Villages dans le voisinage de Québec qui sont desja bien avancés; j'en destine deux pour les familles que vous avez dessein d'envoyer cette année, et pour lesquelles l'Instruction que j'ay reçue, m'ordonne de preparer quarante habitations.»

«Le Canada est sorti de l'inaction dans laquelle je l'ay trouvé à mon retour, et tous ses habitants jusques icy femmes et filles ont la porte ouverte au travail, de manière qu'avec le secours que le Roy a eu la bonté de donner aux familles et les autres gratifications qu'il a respandues, l'argent qu'on employe à la recherche et aux façons des bois, de mesme qu'au reste des entreprises que sa Majesté fait faire, fait agir tout le monde, et personne n'ose plus tendre la main pour demander, s'il n'est enfant trop foible, ou homme trop aagé, estropié ou malade de maladie habituelle.»

«Les jeunes gens de Canada se desvoient et se jettent dans les escholes pour les sciences, dans les arts, les mestiers, et sur tout dans la marine, de sorte que si cette inclination se nourit un peu, il y a lieu d'esperer que ce pays deviendra une papinière de navigateurs, de pescheurs, de matelots ou d'ouvriers, tous ayans naturellement de la disposition a ses emplois.»

Extraits de la correspondance de l'Intendant Talon,
1665-1673

«Ma paru assez uny dans tout le temps de mon séjour. . .»

Mémoire de Jean Talon sur l'état
présent du Canada, 1667

«Le Canada est un vaste pays de différentes hauteurs, capable dans ses différents climats, et expositions au soleil, de toutes les productions de l'ancienne France, sans en excepter aucune. Ayant ainsi qu'Elle du chaud vers le midy, du froid au Nord, et du tempéré dans le milieu de ces extrêmes.»

«Il y a en beaucoup d'endroits des prairies naturelles qui produisent de l'herbe abondamment, et de si bonne qualité, que toute sorte de bestiaux peuvent s'en nourrir grassement.»

«Le climat qui fait appréhender par ses grandes froidures la demeure du pays est cependant si salubre qu'on n'y est pas souvent malade et qu'on y vit très longuement, que la terre fort inégale à cause de ses montagnes et vallons, est surchargée d'arbres qui n'en font qu'une forêt, qui estouffent à mon sentiment de belles et riches productions.»

«Sa fertilité pour les grains nous parait par les récoltes abondantes que les terres descouvertes et cultivées donnent dans chaque année et d'autant mieux que ne recevant les semences qu'à la fin du mois d'Avril jusques au 15 de may, elles produisent leurs fruits à la fin de celui d'Aoust, et au commencement de celui de septemb. Ainsi quant aux choses nécessaires à la vie, on les peut abondamment espérer de ce seul pays s'il est mis en culture.»

«Tout ce pays différemment arrosé par le fleuve de St Laurens et par de belles rivières qui se deschargent dans son lit par ses costez, a ses communications par ces memes rivières avec plusieurs nations sauvages riches en peltries, particulièrement celles qui habitent le nord.»

«Les nations du sud, vers lesquelles nous pouvons remonter par le lac Ontario, si les portages que nous ne connaissons pas encore ne sont trop difficiles, ce qui cependant ne seroit pas sans remède, si elles n'ont pas la mesme abondance de peltries qu'a le Nord, peuvent avoir des denrées plus précieuses.»

«C'est aux premières de ces decouvertes que nous avons envoyé Monsieur de Courcelles et moy le sr de La Salle qui a bien de la chaleur pour ces entreprises, tandis que par un autre endroit j'ay fait partir le sr de St Lusson pour pousser vers l'ouest tant qu'il trouvera de quoy subsister.»

«En faisant route entre l'isle de terre neuve et l'isle du cap Breton, je fus obligé de mouiller aux isles St Pierre pour y faire de l'eau dans un assez beau bassin capable de plus de cinquante vaisseaux. J'en trouvoy treize pescheurs tous françois et quatre habitants sédentaires entre lesquels un seul Anglois parlant parfaitement nostre langue.»



Le temps d'agir
Jalons du renouvellement
de la
fédération canadienne

Le temps d'agir

Jalons du renouvellement de la fédération canadienne

**Le très honorable
Pierre Elliott Trudeau
premier ministre**

**Gouvernement
du Canada
Government
of Canada**

